

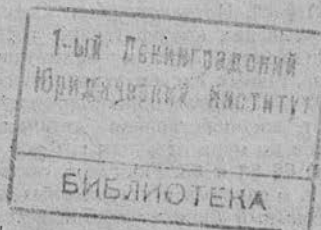
ВСЕСОЮЗНЫЙ ИНСТИТУТ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ СССР

мр. 48

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК
ДЛЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

ДОПУЩЕН ВСЕСОЮЗНЫМ КОМИТЕТОМ
ПО ДЕЛАМ ВЫСШЕЙ ШКОЛЫ ПРИ СОВЕТЕ
МИНИСТРОВ СССР В КАЧЕСТВЕ УЧЕБНИКА
ДЛЯ ВЫСШИХ ЮРИДИЧЕСКИХ УЧЕБНЫХ
ЗАВЕДЕНИЙ



ЮРИДИЧЕСКОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ СССР
МОСКВА — 1946

Учебник составлен под руководством и редакцией заслуженного деятеля науки профессора Н. Н. Ровинского, которым вместе с тем написаны главы 1—6, § 25 главы 7, §§ 27—28 главы 8 и главы 12, 14—20, 28 и 29.

Остальные части написаны: И. А. Чистовым — §§ 22—24 главы 7, §§ 29 и 30 главы 8 и §§ 40—45 главы 11; доцентом В. В. Лавровым — § 26 главы 7, главы 9 и 10 и § 39 главы 11; Б. А. Соркиным — глава 13; Д. Б. Валлер — главы 21 и 22; профессором В. К. Райхер — главы 23—26; профессором Н. Н. Любимовым — глава 27.

* * *

После того как настоящая книга была сверстана, изданы следующие постановления Совета Министров СССР, которые вносят изменения в положения, изложенные в отдельных частях книги:

1) §§ 9 и 27. В целях усиления инициативы и ответственности директоров промышленных предприятий в деле выполнения производственной программы, снижения себестоимости и выполнения плана прибылей, постановлением Совета Министров СССР от 5 декабря 1946 г. в государственных промышленных предприятиях образован фонд директора. Фонд директора образуется за счет отчислений от плановой прибыли или экономии от снижения себестоимости в предприятиях, у которых по плану прибыль не предусмотрена, в размере 2, 4 или 10% по предприятиям различных министерств, а от сверхплановой прибыли или сверхплановой экономии от снижения себестоимости — в размере 25, 50 или 75%.

Фонд может расходоваться на расширение производства, на строительство и ремонт жилищного фонда предприятий сверх плана капитальных вложений (в размере 50%), на улучшение культурно-бытового обслуживания работников предприятий, а также на выдачу им индивидуальных премий, приобретение путевок в дома отдыха и санатории и на оказание единовременной помощи.

2) § 25. Постановлением Совета Министров СССР от 9 ноября 1946 г. о разветвлении кооперативной торговли в городах и поселках взамен дифференцированных ставок подоходного налога с предприятий и организаций кооперативных систем установлена единая ставка в размере 25%.

3) § 69. Согласно постановления Совета Министров СССР от 9 июля 1946 г. государственная дотация плано-убыточным предприятиям отпускается по мере отгрузки готовой продукции или товаров.

4) §§ 53 и 65. Постановлением Совета Министров СССР от 29 августа 1946 г. о годовых и квартальных хозяйственных планах установлено, что годовой союзный бюджет составляется с квартальной разбивкой, в связи с чем отменено ежеквартальное составление и утверждение квартальных бюджетов.

РАЗДЕЛ I

ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА И ИСТОЧНИКИ ФИНАНСОВОГО ПРАВА СССР

ГЛАВА I

ФИНАНСЫ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО СССР

§ 1. Финансы и финансовая система СССР. § 2. Финансовое право СССР, его предмет, система и место среди других отраслей советского права. § 3. Источники финансового права СССР.

§ 1. Финансы и финансовая система СССР

1. Советское социалистическое государство в современной фазе своего развития осуществляет функции военной защиты страны от нападения извне, хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной работы государственных органов и охраны социалистической собственности от воров и расхитителей народного добра. Задачи организации, планового ведения и расширенного воспроизводства социалистического хозяйства, широчайшего культурного строительства, организации мощной армии и содержания государственного аппарата требуют сосредоточения в распоряжении советского государства крупнейших материальных ресурсов.

Удовлетворение общегосударственных потребностей происходит не в порядке непосредственной концентрации государством соответствующих материальных ресурсов в натуральной форме, а осуществляется при посредстве денег.

Деньги — необходимое орудие социалистической экономики и останутся у нас «...вплоть до завершения первой стадии коммунизма, — социалистической стадии развития»¹.

В СССР действует принцип социализма: «от каждого по его способности, каждому — по его труду». Работники социалистического общества отдают обществу свой труд и получают в обмен продукты другого труда в соответствии с количеством и качеством затраченного труда. Отсюда возникает необходимость

¹ Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 462.

строгoго учета и контроля над мерой труда и потребления, над количеством и качеством труда, размером получаемого вознаграждения за труд, над долей каждого трудящегося в потреблении.

Но при социализме учет труда не может происходить непосредственно в единицах общественного рабочего времени. Это невозможно в силу неоднородности труда, в силу тех различий, которые существуют между умственным и физическим трудом, между трудом различной квалификации, между городом и деревней и между степенью механизации отдельных отраслей хозяйства. Натуральные же показатели не могут служить целям всеобщего учета общественного труда, так как они не дают единого выражения всему общественному продукту и воплощенному в нем труду. Отсюда необходимость стоимостного учета труда. Мерой стоимости служат деньги, которые выражают и измеряют общее качество всех продуктов труда, заключающееся в том, что они являются носителями стоимости, что в них заключается определенное количество общественного труда. Деньги дают возможность учитывать и контролировать затраты и результаты труда и сопоставлять стоимость различных продуктов труда между собой.

Продукты труда при социализме производятся как товары, реализуемые за деньги. Рабочий получает в обмен за отдаваемый им труд деньги в форме заработной платы, которая служит мерой его потребления, так как на нее он при посредстве советской торговли покупает товары, являющиеся продуктом других видов труда.

Продукты труда колхозов после выполнения обязательств перед государством принадлежат колхозам и колхозникам. Колхозы и колхозники должны иметь возможность вместо своих продуктов труда получить продукты труда социалистической промышленности. Те и другие продукты также не могут быть соизмерены иначе, как в стоимостном выражении, что создает необходимость производства их как товаров, обращающихся при посредстве денег, которые тем самым обеспечивают экономическую связь города и деревни.

Невозможность прямого продуктораспределения и продуктообмена и необходимость денег и торговли обусловлены также тем, что социалистическое хозяйство не имеет еще такого распределительного аппарата, который был бы способен учесть и удовлетворить во всей стране потребности сотен миллионов людей в городе и деревне так же, как каждый человек учитывает у себя свой бюджет, свои доходы и расходы. Такой аппарат может быть создан только в результате идеально налаженной советской торговли. Орудием продвижения товаров к потребителям являются деньги, при посредстве которых распределяется и доводится до потребителей та часть общественного продукта, которая поступает в индивидуальное потребление.

Таким образом, необходимость денег в социалистическом хозяйстве обусловлена тем, что деньги служат орудием учета и контроля над мерой труда и потребления, в них выражаются результаты труда и его оплата, через них при посредстве советской торговли трудящиеся получают причитающуюся им долю общественного продукта. Вместе с тем деньги обслуживают хозяйственные связи социалистических предприятий между собой. На вырученные от реализации продукции деньги они приобретают средства производства и оплачивают услуги, оказываемые другими предприятиями.

2. При существовании товаро-денежных отношений государственные потребности в СССР удовлетворяются путем сосредоточения в распоряжении государства соответствующих денежных ресурсов и расходования их на основе государственного народнохозяйственного плана. Эти ресурсы распределяются государством в плановом порядке между своими органами, которые за счет полученных государственных средств выплачивают заработную плату рабочим и служащим и приобретают материальные ценности, необходимые для осуществления возложенных на них задач.

Сосредоточиваемые советским государством денежные средства, предназначенные для удовлетворения потребностей, связанных с выполнением функций государства, составляют государственные финансы СССР.

Источником удовлетворения всех потребностей общества является созданный в определенный период времени совокупный общественный продукт. Основной принцип распределения общественного продукта при социализме: «от каждого по его способностям, каждому — по его труду» не означает, однако, что весь общественный продукт может распределяться между членами социалистического общества в соответствии с количеством и качеством их труда. Наряду с личными потребностями граждан существуют общественные потребности, удовлетворение которых составляет экономическую необходимость для общества и является неперенным условием как общественного производства, так и более полного обеспечения потребностей лиц, занятых в общественном производстве.

К. Маркс в «Критике Готской программы»¹ дал гениальную схему распределения совокупного общественного продукта при социализме, которая полностью действует в СССР с некоторым уточнением, связанным с тем, что Маркс не рассматривал случая победы социализма в одной отдельно взятой стране и в связи с этим потребности в обороне страны от нападения извне.

Чтобы сохранить непрерывность процесса воспроизводства из совокупного общественного продукта в первую очередь должны быть полностью возмещены потребленные в процессе про-

¹ К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. XV, стр. 272—273.

изводства орудия и средства производства. Остальная его часть, или вновь созданный общественный продукт, составляющий народный доход, также не может целиком поступить в распределение по труду между лицами, занятыми в общественном производстве. В интересах сохранения своего существования и дальнейшего развития общество до распределения народного дохода между своими членами должно предварительно выделить (вычестъ) из него ту часть, которая предназначена на удовлетворение потребностей общества в целом.

К потребностям, удовлетворяемым за счет выделяемых для этой цели из народного дохода общественных фондов, относятся:

1) расширение производства (добавочные орудия и средства производства сверх потребностей простого воспроизводства);

2) образование резервных и страховых фондов для возмещения потерь, причиняемых народному хозяйству стихийными бедствиями, несчастными случаями и пр., и тем самым для обеспечения непрерывности производственного процесса;

3) оборона страны от нападения извне;

4) общие, непосредственно к производству не относящиеся издержки управления (государственный аппарат управления, планирования и контроля, суд, прокуратура и пр.);

5) общественные культурно-бытовые потребности трудящихся (просвещение, здравоохранение, благоустройство и др.);

6) содержание нетрудоспособных членов общества.

Только за вычетом из народного дохода фондов, предназначенных для удовлетворения этих потребностей, остальная его часть распределяется по труду между членами общества.

3. Удовлетворение общественных потребностей по расширенному социалистическому воспроизводству, созданию резервных и страховых фондов, обороне страны, общему управлению, культурно-бытовому обслуживанию трудящихся и содержанию нетрудоспособных является важнейшей задачей социалистического государства и составляет основное содержание осуществляемых им функций. Поэтому на нем же лежит и создание указанных общественных фондов.

Социалистическое государство концентрирует в своем распоряжении выделяемую в плановом порядке на удовлетворение общественных потребностей часть народного дохода и в таком же порядке направляет ее по прямому назначению. Поступающая в распоряжение государства часть народного дохода и образует тот общегосударственный фонд денежных ресурсов, который обеспечивает выполнение государством его функций и составляет государственные финансы СССР.

Распределение общественного продукта поκειται на распределении орудий и средств производства. Вновь произведенный продукт труда принадлежит тем, кто является собственником орудий и средств производства. В соответствии с существующими в СССР формами собственности основная масса продук-

тов труда создается государственными и колхозно-кооперативными предприятиями и организациями и поступает соответственно государству, колхозам и кооперации; незначительную долю совокупного общественного продукта составляет продукция личного подсобного хозяйства колхозников и мелкого частного хозяйства единоличных крестьян и кустарей.

Часть созданного общественного продукта направляется соответствующими хозяйствами в натуральной форме на собственные нужды воспроизводства и потребления (колхозы, колхозники, единоличные крестьяне и пр.), основная же масса реализуется и составляет денежные доходы государственных и колхозно-кооперативных предприятий и организаций, колхозников, единоличных крестьян и кустарей. Эти доходы являются источником для затрат по воспроизводству и для выплаты государственными предприятиями заработной платы рабочим и служащим, колхозами оплаты по трудовым колхозникам (кроме натуральной оплаты), а кооперативными организациями для оплаты работы своих членов и заработной платы своих рабочих и служащих. Таким образом, общественный продукт и тем самым вновь созданная его часть, т. е. народный доход, распределяется по множеству каналов вплоть до отдельных членов социалистического общества в соответствии с количеством и качеством их труда.

Обращение в распоряжение государства той доли народного дохода, которая предназначена в плановом порядке на удовлетворение общественных потребностей, производится путем аккумуляции денежных средств, составляющих доходы предприятий и организаций социалистического хозяйства и граждан СССР. Задачи сосредоточения этих средств в общегосударственном фонде денежных ресурсов и направления их на основе утвержденного плана на удовлетворение общественных потребностей осуществляются финансовой системой СССР.

Различные формы собственности и разнообразные виды доходов обуславливают необходимость применения различных форм и методов мобилизации денежных средств, а разнообразие общественных потребностей — применения различных форм организации их удовлетворения и образования для этой цели общественных фондов.

В соответствии с этим в состав финансовой системы СССР входят: бюджетная система СССР, система государственных сберегательных касс, система государственного имущественного и личного страхования, система государственного социального страхования, система банков долгосрочных вложений и в части своих функций система Государственного банка СССР.

4. Центральное, ведущее место в финансовой системе СССР занимает бюджетная система, которая состоит из союзного бюджета, бюджетов союзных и автономных республик и местных бюджетов советов депутатов трудящихся. Все эти бюджеты

объединяются в единый государственный бюджет СССР. Государственный бюджет СССР — это утвержденный Верховным Советом СССР план аккумуляции в распоряжении центральных и местных органов государственной власти ресурсов, необходимых для осуществления государством его функций, и распределения этих ресурсов между отдельными государственными потребностями.

Решающее значение государственного бюджета в деле создания основных общественных фондов определяет основной метод аккумуляции государственных доходов, который должен гарантировать твердое, устойчивое и регулярное их поступление. Таким методом является установление высшими органами государственной власти в законодательном порядке налогов, т. е. обязательных платежей предприятий и организаций социалистического хозяйства и граждан СССР, вносимых в доходы государства в размере и в сроки, определенные законом. Налоги составляют важнейший элемент бюджетной системы.

Точное соблюдение государственного бюджета СССР в расходной части, производство государственных расходов по отдельным отраслям хозяйства и целевому направлению средств в соответствии с утвержденным планом обеспечивается бюджетной системой тем, что оно подчинено особому режиму, построенному на строгом соблюдении бюджетной дисциплины и сопровождающемуся активным контролем за целесообразным, законным, экономным и по прямому назначению расходованием государственных средств.

В составе государственных доходов СССР обязательные платежи предприятий и организаций социалистического хозяйства и граждан сочетаются с мобилизацией средств населения на добровольных началах путем привлечения его сбережений при помощи государственного кредита. В связи с этим одной из составных частей финансовой системы СССР являются государственные сберегательные кассы, призванные организовывать сбережения населения. Их основная задача заключается в привлечении этих сбережений во вклады и в государственные займы, а также в обслуживании вкладчиков и владельцев облигаций государственных займов. Стабильный остаток вкладов сберегательных касс хранится в облигациях государственных займов и тем самым является источником государственных доходов СССР.

Одной из основных форм образования в СССР страхового фонда, предназначенного для возмещения потерь в народном хозяйстве от стихийных бедствий и несчастных случаев, представляет государственное страхование, входящее в финансовую систему СССР. Страхование проводится как в обязательном, так и в добровольном порядке, причем страховой фонд образуется из особых взносов, уплачиваемых страхователями. Накопленные государственным страхованием запасные ресурсы

помещаются в государственные займы и через них поступают в бюджет, куда передается и часть накоплений от страховых операций.

Материальное обеспечение рабочих и служащих в старости, а также в случае болезни и потери трудоспособности осуществляется в СССР государственным социальным страхованием. Источником средств социального страхования служат страховые взносы, обязательные для всех предприятий, организаций и учреждений. Бюджет государственного социального страхования, мобилизующий многомиллиардные суммы на дело улучшения быта, материального и культурного положения рабочих и служащих и представляющий одну из основных материальных гарантий конституционных прав граждан, является неразрывной составной частью государственной финансовой системы СССР.

Поскольку средства социального страхования являются государственными и полностью используются на те же цели, которые преследует в области материального и культурного обслуживания трудящихся государственный бюджет СССР, бюджет социального страхования включается в единый государственный бюджет СССР.

Огромные масштабы и значение капитального строительства в СССР и особенности производственного процесса строительства требуют особой организации его финансирования из государственных средств. Эта организация должна обеспечить осуществление активного финансового контроля за точным соблюдением государственного плана капитального строительства, эффективностью затрат и соблюдением утвержденной стоимости строительства. Аппаратом, сочетающим финансирование капитального строительства с непрерывным финансовым контролем, являются специальные банки долгосрочных вложений. Ввиду наличия ряда источников финансирования капитального строительства (государственный бюджет, прибыль и амортизация предприятий и др.) специальные банки долгосрочных вложений осуществляют аккумуляцию всех ресурсов, предназначенных на капитальное строительство, и контроль за выполнением плана их мобилизации.

Вместе с тем специальные банки долгосрочных вложений выполняют и ряд других функций, связанных с капитальным строительством, которые будут рассмотрены нами ниже, в главе о кредитной системе.

5. Проведение установленной правительством СССР финансовой политики и непосредственное руководство финансовым делом СССР осуществляются союзно-республиканским Министерством финансов СССР, органами которого являются министерства финансов союзных и автономных республик и финансовые отделы исполнительных комитетов советов депутатов трудящихся.

Положением, утвержденным ЦИК и СНК СССР 27 мая 1936 г., и последующим законодательством на Министерство финансов СССР возложены следующие задачи¹:

разработка и внесение в Верховный Совет СССР проектов финансовых законов и руководство проведением их в жизнь;

проверка соблюдения законов, указов Президиума Верховного Совета СССР, постановлений и распоряжений правительства СССР по финансовым вопросам, законов о бюджетных правах союзных и автономных республик и местных органов государственной власти;

составление и представление на рассмотрение Совета министров СССР проектов союзного бюджета и государственного бюджета СССР и заключений по государственным бюджетам союзных республик;

рассмотрение проектов смет и балансов доходов и расходов (финансовых планов) министерств и ведомств СССР и представление в Совет министров СССР заключений по ним, а также заключений по кредитным и кассовым планам Госбанка СССР;

разработка по согласованию с Госбанком СССР кассовых правил исполнения союзного, республиканских и местных бюджетов и проверка соблюдения этих правил;

исполнение союзного бюджета и руководство работой министерств финансов союзных республик по исполнению республиканских и местных бюджетов;

контроль за своевременным выполнением государственными, кооперативными и общественными организациями их обязательств перед государственным бюджетом; проверка правильности расходования учреждениями и хозяйственными организациями средств, отпускаемых из бюджета, образования и расходования внебюджетных средств, а в необходимых случаях и собственных средств хозяйственных организаций, соблюдения ими финансово-бюджетной дисциплины и правильности ведения учета и отчетности;

организация и руководство исчислением и взиманием на всей территории СССР государственных и местных налогов и сборов, а также отчислений от прибылей государственных хозяйственных организаций; рассмотрение жалоб на неправильные действия финансовых органов по взиманию налогов, сборов и других платежей;

контроль за соблюдением министерствами, ведомствами, учреждениями и организациями установленных для них штатов, должностных окладов, фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов;

утверждение форм бухгалтерских отчетов и балансов и инструкций по их составлению для предприятий и организаций

¹ СЗ СССР 1936 г. № 29, ст. 268; 1937 г. № 70, ст. 329; № 71, ст. 335; СП СССР 1938 г. № 22, ст. 143.

всех отраслей народного хозяйства; проверка утверждаемых министерствами и ведомствами СССР балансов хозорганов;

установление в соответствии с союзным законодательством порядка и форм учета и отчетности по исполнению государственного бюджета СССР;

составление отчетов об исполнении государственного бюджета СССР и представление их в Совет министров СССР;

организация дела государственного страхования и руководство им;

организация размещения и погашения государственных займов, а также выплата процентов и выигрышей по ним; организация проведения государственных лотерей;

организация сберегательного дела и руководство системой сберегательных касс;

руководство работой банков долгосрочных вложений и проверка их работы; рассмотрение балансов Госбанка СССР и представление заключений по ним Совета министров СССР;

контроль за соблюдением валютного законодательства и за валютными расчетами по неторговой части; составление платежных и расчетных балансов СССР;

контроль за работой аффинажных заводов, за правильностью учета, хранения и расходования драгоценных металлов предприятиями, учреждениями и организациями, потребляющими эти металлы;

руководство работой пробирного надзора;

руководство работой управления производства государственных знаков (Гознак СССР) и Государственным финансовым издательством;

руководство подготовкой кадров для своей системы: организация для этого финансовых учебных заведений и руководство ими; руководство научно-исследовательским финансовым институтом.

Для выполнения возложенных на Министерство финансов СССР задач ему предоставлено право:

1) производить ревизии и обследования финансовой деятельности государственных учреждений и организаций, состоящих на государственном бюджете СССР, а также государственных, кооперативных и общественных организаций, переведенных на хозяйственный расчет;

2) требовать от учреждений, предприятий и организаций предъявления наличных денежных сумм и ценных бумаг, всех денежных документов, бухгалтерских книг, планов, смет и пр., представления установленной отчетности о состоянии их финансового хозяйства, а также письменных объяснений, справок и копий документов по всем вопросам, возникающим при проведении ревизий; получать от кредитных учреждений необходимые сведения, справки и копии документов, связанные с операциями проверяемого учреждения или предприятия;

3) применять в случае нарушения государственной финансовой дисциплины установленные законом финансовые санкции, а также давать руководителям учреждений и организаций обязательные для них указания об устранении нарушений финансовой дисциплины;

4) получать от всех государственных, кооперативных и общественных учреждений, предприятий и организаций материалы, необходимые для составления государственного бюджета СССР и квартальных планов его исполнения;

5) производить в установленных законом случаях взыскание платежей в государственный бюджет СССР в беспорядном порядке;

6) требовать от учреждений, организаций и предприятий сведений о поступлении, расходовании и наличии у них драгоценных металлов и производить ревизии их использования.

Аппарат Министерства финансов СССР построен в основном по производственно-отраслевому принципу. В состав Министерства финансов СССР входит бюджетное управление, которое разрабатывает проекты союзного бюджета и государственного бюджета СССР, исполняет союзный бюджет, составляет отчеты об исполнении государственного бюджета СССР, разрабатывает проекты бюджетного законодательства и составляет правила и инструкции по составлению и исполнению бюджетов.

Контрольно-ревизионное управление контролирует финансовую деятельность всех государственных, кооперативных и общественных организаций и финансовых органов с точки зрения законного и экономного расходования государственных средств, правильности исполнения смет республиканских и местных бюджетов, соблюдения учреждениями Госбанка СССР правил кассового исполнения бюджетов и специальными банками долгосрочных вложений возложенных на них функций.

Управление государственных доходов организует взимание налогов и сборов с предприятий и организаций социалистического хозяйства. Эти же функции в отношении населения выполняет Управление налогов и сборов с населения.

Штатное управление осуществляет контроль за соблюдением всеми государственными, кооперативными и общественными организациями установленных для них штатов, должностных окладов, фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов, а также финансирует эти расходы.

Финансирование народного хозяйства СССР, культуры и обороны производится рядом отраслевых управлений и отделов Министерства финансов СССР (управления финансирования обороны, оборонной промышленности, сельского хозяйства, Управление по государственным пособиям многодетным и одиноким матерям, отделы финансирования отдельных отраслей промышленности, транспорта и связи, торговли и заготовок, коммунального и жилищного хозяйства, просвещения, здравоохранения).

Валютное управление Министерства финансов СССР разрабатывает вопросы, связанные с обращением валютных ценностей, их ввозом и вывозом, рассматривает сметы расходов бюджетных организаций СССР за границей, финансовые планы и отчеты внешнеторговых организаций, составляет планы доходов и расходов иностранной валюты и расчетные балансы СССР.

Управление драгоценных металлов осуществляет функции, возложенные в этой области на Министерство финансов СССР.

Учет финансовых кадров возложен на Управление финансовых кадров, а их подготовка — на Управление учебными заведениями.

В непосредственном подчинении Министерства финансов СССР находятся, кроме того, следующие органы, действующие на основе особых положений: Главное управление государственных трудовых сберегательных касс и государственного кредита, Главное управление государственного страхования, специальные банки долгосрочных вложений и Управление производством государственных знаков.

6. Аппараты министерств финансов союзных и автономных республик, краевых и областных финансовых отделов имеют в основном те же подразделения, что и Министерство финансов СССР, но несколько более укрупненные (в министерствах финансов республик финансирование всех отраслей промышленности сосредоточено в одном отделе, так же как и финансирование всех культурных мероприятий; в краевых и областных финансовых отделах финансирование всех отраслей народного хозяйства осуществляется одним отделом, а финансирование культуры — бюджетным отделом). Кроме того, в них отсутствуют отделы финансирования обороны, транспорта и связи, валютный отдел и отдел драгоценных металлов. Этим финансовым органам подчинены соответствующие управления сберегательных касс и государственного страхования.

В городских и районных финансовых отделах вместо управлений и отделов организованы инспекции (бюджетные, доходов, по налогам и сборам с населения, штатные, по финансированию народного хозяйства); в ведении этих отделов находятся городские и районные сберегательные кассы и страховые инспекции.

Низовыми финансовыми органами являются участковые налоговые инспектора и налоговые агенты, участковые страховые инспектора и отдельные сберегательные кассы.

7. В связи с несовпадением в ряде случаев сроков поступления доходов и производства расходов (сезонность производства, сезонные затраты и пр.) и другими временными нуждами у предприятий и организаций социалистического хозяйства возникает временная потребность в средствах, которая покрывается при помощи кредита (получения возвратных ссуд), предоставляемого кредитной системой СССР (банками). Источниками

средств для кредитования служат мобилизуемые кредитной системой временно свободные средства предприятий и организаций социалистического хозяйства. Таким образом, кредитная система передает временно свободные средства одних предприятий и организаций во временное пользование других предприятий и организаций, ощущающих недостаток в денежных средствах.

Основным органом краткосрочного кредитования народного хозяйства СССР является Государственный банк СССР. В то же время Госбанк СССР — эмиссионный и расчетный центр и аппарат кассового исполнения государственного бюджета СССР. На Госбанк СССР возложен выпуск, на основе утвержденного Советом министров СССР плана, денежных знаков и регулирование денежного обращения СССР. Все денежные расчеты между предприятиями и организациями социалистического хозяйства производятся в основном только через Госбанк (кроме небольшой части мелких непосредственных расчетов наличными деньгами). При выполнении своих кредитных и расчетных функций, при которых в Госбанке СССР сосредоточиваются все денежные ресурсы предприятий и организаций, он осуществляет контроль за ходом выполнения планов производства и обращения товаров, за выполнением финансовых планов и заданий по накоплениям. Госбанк СССР осуществляет кассовое исполнение государственного бюджета СССР, т. е. прием государственных доходов и отпуск в установленном порядке денежных средств на государственные расходы; при кассовом исполнении бюджета на Госбанке СССР лежит также ряд контрольных функций.

Организация системы Госбанка СССР рассматривается ниже, в главе о кредитной системе СССР.

§ 2. Финансовое право СССР, его предмет, система и место среди других отраслей советского права

1. Общественные отношения, возникающие при аккумуляции и распределении государством через финансовую систему денежных средств, регулируются финансовым правом СССР. В связи с этим советское финансовое право является совокупностью юридических норм, регулирующих отношения в области бюджета, налогов, государственного кредита и сберегательного дела, государственного страхования, государственного социального страхования, краткосрочного кредита и расчетов, организации денежной системы, регулирования денежного обращения и финансового контроля.

В систему финансового права СССР входят юридические нормы, устанавливающие:

- 1) организацию финансовой системы СССР;

2) состав, направление и источники финансирования государственных расходов;

3) систему государственных доходов (налоговые и неналоговые платежи в бюджет); порядок их установления и взимания и связанные с ним права и обязанности органов государственной власти и государственного управления, социалистических предприятий и организаций и граждан СССР;

4) вытекающие из установленной Конституцией СССР компетенции органов государственной власти и государственного управления их бюджетные права; распределение доходов и расходов между отдельными видами бюджетов; порядок составления, утверждения и исполнения союзного, республиканских и местных бюджетов, порядок бюджетного финансирования народного хозяйства, культуры, управления и обороны; порядок кассового исполнения бюджетов; порядок составления и утверждения отчетности по исполнению бюджетов; порядок контроля над исполнением бюджетов;

5) организацию государственного кредита и сберегательного дела; порядок выпуска, обращения и погашения государственных займов; взаимоотношения государственных сберегательных касс с бюджетной и кредитной системами;

6) организацию государственного имущественного и личного страхования и его взаимоотношения с бюджетной и кредитной системами;

7) взаимоотношения государственного социального страхования с бюджетной и кредитной системами;

8) организацию денежной системы СССР, порядок планирования и регулирования денежного обращения и обращения иностранной валюты;

9) организацию краткосрочного и долгосрочного кредитования и расчетов в народном хозяйстве; контрольные и регулирующие функции Госбанка СССР в области краткосрочного кредитования и расчетов; порядок составления утверждения и исполнения кредитных планов Госбанка СССР; взаимоотношения между кредитной и бюджетной системами в процессе исполнения бюджетов;

10) организацию государственного финансового контроля и порядок его осуществления.

Общим критерием для отнесения отдельных юридических норм к финансовому праву является их непосредственная связь с регулированием отношений, возникающих в процессе аккумуляции государством необходимых для осуществления его функций денежных ресурсов и планового распределения и использования этих ресурсов. Однако в системе отношений, складывающихся в процессе финансовой деятельности советского государства, имеются отношения, регулируемые не только нормами финансового права, но и нормами государственного, административного и гражданского права. Где же лежит граница,

отделяющая финансовое право от других смежных отраслей советского права?

2. Государственное право СССР представляет совокупность юридических норм, устанавливающих и закрепляющих общественное и государственное устройство СССР, предметы ведения СССР, союзных и автономных республик, систему и компетенцию органов государственной власти и государственного управления и основные права и обязанности граждан СССР. В конституциях СССР, союзных и автономных республик и в законодательстве в области государственного права находят себе место также и нормы, относящиеся к государственным финансам; они устанавливают принципы организации финансовой системы СССР и компетенцию союзных, республиканских и местных органов государственной власти и государственного управления в области образования и расходования государственных денежных средств.

Нормы финансового права СССР конкретизируют конституционные положения государственного права в советском финансовом законодательстве и регулируют многообразные отношения, возникающие в области государственных финансов.

Административное право СССР определяет основные принципы советского государственного управления, полномочия органов государственного управления на издание административных актов, формы и способы обеспечения законности в государственном управлении, права и ответственность органов государственного управления и должностных лиц.

Эти общие положения административного права полностью распространяются и на финансовые отношения. Исходя из принципов и положений административного права, нормы финансового права устанавливают организационные формы управления финансовой и кредитной системами, структуру финансовых и кредитных органов, конкретные их права и обязанности и ответственность должностных лиц органов финансового управления.

Соприкосновение финансового и гражданского права заключается в том, что ряд операций финансово-кредитной системы является источником возникновения гражданско-правовых отношений и регулируется нормами гражданского права (краткосрочный кредит, расчеты, государственное страхование, сберегательное дело и пр.).

Признаком, разграничивающим сферы гражданского и финансового права в конкретных отношениях финансово-кредитной системы с предприятиями и организациями социалистического хозяйства и гражданами СССР, является юридическая позиция, занимаемая в этих отношениях финансово-кредитными органами. К финансовому праву относятся те отношения, где финансовые и кредитные органы выступают как органы властвования. Финансовое право не регулирует те отношения, которые возникают между финансовыми органами и другими организа-

циями и гражданами в тех случаях, когда эти отношения опосредствуются формой договоров и сделок или возникают в результате причиненного вреда и неосновательного обогащения. Эти обязательственные отношения, в которых финансовые органы не осуществляют функций властвования, регулируются гражданским правом.

3. Каковы же границы размежевания и точки соприкосновения науки финансового права и финансовой науки?

Финансовая наука как наука экономическая изучает экономические основы финансовой системы, закономерности и историческую обусловленность ее развития, принципы ее организации и действия, экономические источники образования государственных финансовых ресурсов, форм и методов их привлечения и распределения, систему и методы финансового планирования и контроля. Но вся организация финансовой системы покоится на соответствующих законодательных актах, и все отношения, возникающие в связи с деятельностью в области финансов органов государственной власти и государственного управления, являются правовыми отношениями. Поэтому, изучая общественные отношения, возникающие при аккумуляции и использовании советским государством денежных ресурсов, необходимых для осуществления его функций, финансовая наука не может обойти те правовые нормы, которые регулируют эти отношения. Однако эти нормы привлекаются финансовой наукой не как объект самостоятельного правового анализа, а для изучения того, как финансово-экономические закономерности и финансовая политика партии и правительства закрепляются в правовых нормах и как определенный финансово-правовой порядок влияет со своей стороны на развитие финансовых отношений. Для этой цели финансовая наука использует обобщения и выводы науки финансового права.

В то же время наука финансового права, изучающая юридические нормы, регулирующие отношения в области государственных финансов, не может строиться вне тесной связи с финансовой наукой. Правильный анализ правовых отношений невозможен в отрыве от их экономических основ, на базе которых они возникают. Поэтому наука финансового права при анализе финансово-правовых отношений широко привлекает для вскрытия их экономических основ положения и выводы, разработанные финансовой наукой¹.

§ 3. Источники финансового права СССР

1. Общие основы организации финансово-кредитной системы СССР, компетенция в области финансов и кредита СССР,

¹ К § 2 см. «Система советского социалистического права» (тезисы), Институт права Академии наук, Юриздат, 1941; Е. Ровинский, Предмет советского финансового права, «Советское государство и право», 1940 г., № 3.

союзных и автономных республик и местных советов, а также права органов государственной власти и государственного управления покоятся на Конституции СССР и конституциях союзных и автономных республик.

Руководящие положения конституций развиваются и конкретизируются специальным финансовым законодательством. Поскольку финансово-кредитная система построена на началах полного единства во всем Союзе и на принципах демократического централизма, основным источником финансового права СССР является общесоюзное финансовое законодательство. В последующих главах это законодательство будет подробно рассмотрено в отношении всех разделов финансового права. Здесь же мы ограничимся только указанием на значение в качестве источника финансового права законов о государственном бюджете СССР, ежегодно принимаемых Верховным Советом СССР при утверждении бюджета на соответствующий год. Эти законы содержат утверждение государственного бюджета СССР, союзного бюджета, общих объемов республиканских и местных бюджетов союзных республик, размеров отчислений от общегосударственных налогов с доходов в государственные бюджеты союзных республик, сумм, подлежащих передаче из республиканских бюджетов в местные и другие нормы, регулирующие бюджетные взаимоотношения Союза ССР, союзных и автономных республик и местных советов. Законы о государственном бюджете СССР на определенный год обладают той особенностью, что их действие ограничивается только одним тем годом на который утвержден бюджет.

2. Общесоюзное законодательство предоставляет в области финансов обширную компетенцию союзным республикам (в области организации бюджетной системы республик, определения круга бюджетных прав местных органов власти, бюджетного процесса, государственных и местных налогов, утверждения государственных бюджетов республик и пр.). Поэтому источником финансового права СССР служит также финансовое законодательство союзных республик, изданное в пределах компетенции союзных республик, установленной конституциями СССР и союзных республик и союзным финансовым законодательством.

Регулирование применительно к местным условиям значительного количества финансовых отношений предоставлено законодательством СССР и союзных республик автономным республикам и местным органам государственной власти (в области местных бюджетов, местных налогов и сборов, местных доходов, отдельных государственных налогов и пр.). В связи с этим к числу источников финансового права необходимо отнести также финансовое законодательство автономных республик и решения местных советов депутатов трудящихся по финансовым вопросам, отнесенным к предметам их ведения.

3. Действующее законодательство передает широкий круг

вопросов в ведение Совета министров СССР, советов министров союзных и автономных республик и исполнительных комитетов советов депутатов трудящихся. В соответствии с этим следующим видом источников финансового права являются постановления и распоряжения Совета министров СССР и советов министров союзных и автономных республик, изданные на основе и во исполнение действующего финансового законодательства, а также решения и распоряжения исполнительных комитетов советов депутатов трудящихся, принятые ими в пределах прав, предоставленных им законами СССР и союзных республик (эти права указаны ниже, в соответствующих главах).

Финансовые законы и постановления советов министров приводятся в исполнение административными распоряжениями. На основании и во исполнение действующих законов и постановлений советов министров министерства издают в пределах своей компетенции приказы и инструкции, в которых устанавливается порядок деятельности подчиненных органов по приведению в исполнение законов и постановлений советов министров, а также даются необходимые разъяснения по их применению. Поэтому издаваемые Министерствами финансов СССР и союзных республик и Правлением Госбанка приказы и инструкции в сфере своей деятельности также относятся к числу источников финансового права. В качестве таковых следует особо отметить те приказы и инструкции, которые издаются Министерством финансов СССР, министерствами финансов союзных республик и Правлением Госбанка на основании специальных полномочий законодательных органов или советов министров и содержат развитие общих норм законов или постановлений советов министров (например, правила отдельных видов страхования, отдельных видов операций сберегательных касс и т. п.).

РАЗДЕЛ II

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ

ГЛАВА 2

СОСТАВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

§ 4. Расходы на финансирование народного хозяйства. § 5. Расходы на социально-культурные мероприятия. § 6. Расходы на оборону. § 7. Расходы на управление. § 8. Структура расходной части государственного бюджета СССР.

§ 4. Расходы на финансирование народного хозяйства

Состав государственных расходов СССР определяется осуществляемыми социалистическим государством функциями хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной работы государственных органов, охраны социалистической собственности и военной защиты страны от нападения извне. В соответствии с этим основные государственные расходы СССР направляются на финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, обороны страны и управления.

Расходы на народное хозяйство, связанные с хозяйственно-организаторской функцией Советского государства, имеют своим назначением расширение и укрепление социалистической системы хозяйства и социалистической собственности, составляющих экономическую основу СССР. К этим расходам относятся финансирование всех отраслей социалистической промышленности, сельского хозяйства, транспорта, связи, внешней и внутренней торговли, заготовок и снабжения, коммунального и жилищного хозяйства и других хозяйственных мероприятий.

Государственные расходы на строительство и расширение промышленных предприятий обеспечили в течение сталинских пятилеток успешное построение фундамента социалистической экономики, превращение СССР из страны отсталой, аграрной в передовую индустриальную страну и завершение технической реконструкции всего народного хозяйства СССР. В течение первой пятилетки было введено в действие основных фондов промышленности на 15,7 млрд. руб., а за вторую пятилетку — на 53 млрд. руб. За три года третьей пятилетки вступило в строй государственной промышленности 2900 предприятий.

Советский Союз стал могучей, экономически независимой индустриальной державой, снабжающей свое хозяйство и оборону всем необходимым техническим вооружением. В стране заново создан ряд важнейших отраслей промышленности—станкостроительная, авиационная, автомобильная, тракторная, химическая, а также мощная сырьевая и топливная база, освободившая СССР от импортной зависимости.

В 1940 г. валовая продукция промышленности СССР в 12 раз превышала уровень 1913 г. СССР по объему промышленного производства вышел на первое место в Европе и на второе место в мире (после США). Благодаря развитию металлургии и машиностроения СССР добился независимости от ввоза машин из-за границы. Если в 1913 г. 43,5% всех необходимых хозяйству машин было ввезено в Россию из-за границы, то уже в 1937 г. ввоз машин в СССР составил только 0,9% потребности¹.

Без мощной индустрии, созданной в сталинские пятилетки, невозможно было бы ведение такой войны, как война с германским фашизмом, масштабы которой и количество участвующей техники далеко превосходят все, что видел до сих пор мир. Мощная промышленность СССР является материально-технической базой боевых успехов Красной Армии.

Успехи индустриализации страны создали техническую основу для социалистической реконструкции сельского хозяйства. В результате осуществления политики коллективизации страна имеет вместо распыленных крестьянских хозяйств с их допотопной техникой самое крупное в мире социалистическое сельское хозяйство, оснащенное передовой техникой.

Колхозы и совхозы, в трудных условиях военного времени, обеспечили снабжение армии и страны продовольствием, а промышленность — сырьем и являлись крепкой опорой фронта.

Техническое вооружение сельского хозяйства, а также хозяйственное его укрепление требует от Советского государства вложения крупных средств. Государственные расходы в области сельского хозяйства направляются на финансирование совхозов, организацию, строительство и содержание машинно-тракторных станций, являющихся технической базой колхозов, на кредитование строительства и производственной деятельности колхозов, на содержание обслуживающей колхозы агрономической, зоотехнической и ветеринарной сети, на борьбу с вредителями сельского хозяйства и эпизоотиями, на мероприятия по развитию отдельных отраслей сельского хозяйства, на ирригационные и землеустроительные работы и т. п.

Крупнейшую роль в социалистическом строительстве играет советская торговля. Товарищ Сталин указывает: «Чтобы экономическая жизнь страны могла забить ключом, а промышленность

¹ «Социалистическое строительство Союза ССР», Госпланиздат, 1942, стр. 28.

и сельское хозяйство имели стимул к дальнейшему росту своей продукции, надо иметь еще одно условие, а именно,—развернутый товарооборот между городом и деревней, между районами и областями страны, между различными отраслями народного хозяйства. Необходимо, чтобы страна была покрыта богатой сетью торговых баз, магазинов, лавок. Необходимо, чтобы по каналам этих баз, магазинов, лавок безостановочно циркулировали товары от места производства к потребителю»¹.

Задача всемерного развития торговой сети, улучшения ее качества и повышения культурного уровня требует крупных государственных расходов на внешнюю и внутреннюю торговлю.

Одним из основных нервов народного хозяйства, который имеет решающее значение для развития производства (снабжение промышленности сырьем, топливом, сельского хозяйства — промышленной продукцией) и товарооборота является транспорт. Исключительно велика роль транспорта в деле обороны страны, так как он обеспечивает мобилизацию армий, сосредоточение их к районам развертывания, массовые переброски войск со стратегическими целями и регулярное снабжение фронта вооружением, боеприпасами, продовольствием и снаряжением. Поэтому крупные государственные средства Советское государство расходует на развитие и укрепление всех видов транспорта.

За годы сталинских пятилеток построены тысячи километров новых железных дорог, значительно увеличен паровозный и вагонный парк, достигнуты крупные успехи в механизации погрузочно-разгрузочных работ. На основе технического перевооружения и общего развития железнодорожного транспорта в дни исторических боев на фронтах Отечественной войны советские железные дороги, несмотря на труднейшие условия, обеспечили все необходимые для Красной Армии перевозки, сыграв тем самым крупнейшую роль в организации разгрома врага. То же следует сказать и об итогах развития нашего водного, автомобильного и воздушного транспорта, а также строительства шоссейных и грунтовых дорог.

Крупные государственные средства расходуются на жилищно-коммунальное строительство и благоустройство городов с целью обеспечения наиболее благоприятных условий для развития и деятельности промышленных, транспортных и других предприятий, а равно наиболее здоровых и культурных условий работы и жизни трудящихся.

Во время Великой Отечественной войны с германским фашизмом государственные расходы на народное хозяйство направлялись на перестройку хозяйства на военный лад, на перебазирование промышленности на Восток и на неуклонное наращивание военной мощи, увеличение выплавки металла, добычи угля и нефти, производства электроэнергии, на расширение выпуска

¹ Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 461.

вооружения, боеприпасов и снаряжения для армий. В то же время крупные государственные средства вкладывались в восстановление городов, сел, промышленности, сельского хозяйства и транспорта в районах, освобожденных от фашистской оккупации.

В период новой Сталинской пятилетки на 1946—1950 гг. государственные расходы на народное хозяйство обеспечат полное восстановление пострадавших от немецко-фашистских захватчиков районов страны, восстановление довоенного уровня промышленности и сельского хозяйства и значительное превышение этого уровня.

§ 5. Расходы на социально-культурные мероприятия

1. Расходы на социально-культурные мероприятия, отражающие функцию культурно-воспитательной работы советских государственных органов, состоят из затрат на воспитание, подготовку, сохранение и увеличение основной производительной силы общества — рабочей силы.

Социально-культурные расходы Советского государства обеспечивают осуществление установленных Конституцией СССР прав граждан на образование, на бесплатную медицинскую помощь, на отдых, на материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности. В состав этих расходов входят затраты на просвещение, здравоохранение, физическую культуру, государственное социальное страхование, социальное обеспечение и государственное пособие многодетным матерям.

Расходы на народное просвещение направлены на общее повышение культурного уровня трудящихся, на дальнейший рост созданной рабочим классом своей собственной производственно-технической интеллигенции, на развитие передовой советской науки, на укрепление в массах социалистического отношения к труду и общественной собственности и на воспитание их в духе единства и братства народов СССР.

В соответствии с этим к расходам на народное образование относятся организация и содержание учреждений и мероприятий, имеющих своей задачей: 1) общее образование и воспитание детей (дошкольное и внешкольное воспитание, школы всеобщего обучения), 2) общее образование и политико-просветительную работу среди взрослых (ликвидация неграмотности и малограмотности, школы взрослых, библиотеки, клубы, избы-читальни и пр.), 3) подготовку кадров (высшие учебные заведения, техникумы, курсы и пр.). 4) развитие науки (научные и научно-исследовательские учреждения), печати и искусства.

Крупнейшие ассигнования государственных средств на дело народного образования принесли стране богатейшие плоды. На XVIII съезде ВКП(б) товарищ Сталин, подводя итоги замечательным завоеваниям, с которыми пришла к историческому

съезду партия, а вместе с ней и весь советский народ, указал: «С точки зрения культурного развития народа отчетный период был поистине периодом культурной революции. Внедрение в жизнь всеобще-обязательного первоначального образования на языках национальностей СССР, рост числа школ и учащихся всех ступеней, рост числа выпускаемых высшими школами специалистов, создание и укрепление новой, советской интеллигенции, — такова общая картина культурного подъема народа»¹.

Всеобщее обязательное начальное обучение было установлено еще в 1930/31 году; во второй пятилетке осуществлено всеобщее образование в объеме неполной средней школы на селе и полной средней школы в городах.

Вырос численно и неизмеримо поднялся по своему культурному уровню рабочий класс. В этом отношении огромное значение имело создание по инициативе товарища Сталина государственных трудовых резервов путем подготовки молодых квалифицированных кадров в ремесленных училищах и школах фабрично-заводского обучения. В колхозной деревне создана армия из сотен тысяч людей, овладевших новой техникой сельского хозяйства, — трактористов, комбайнеров и пр. Создана и непрерывно растет новая советская производственно-техническая интеллигенция, полностью освоившая новую техническую базу нашего хозяйства и энергичнодвигающая ее вперед.

Неуклонно идя по пути ленинско-сталинской национальной политики, советская власть обеспечила широкий расцвет национальных культур, социалистических по содержанию и национальных по форме. Если к концу второй пятилетки общее число учащихся в РСФСР выросло с 1914 г. в 17,5 раза, то в Киргизской ССР — в 68 раз, в Узбекской ССР — в 53 раза и т. д.

2. Основной задачей государственных расходов на здравоохранение являются организация и содержание учреждений и проведение мероприятий по предупреждению заболеваний, оказанию трудящимся квалифицированной медицинской помощи, восстановлению их здоровья, организации здорового отдыха и по охране материнства и младенчества и здоровья детей. Как мы указывали уже выше, в СССР всем трудящимся гарантированы бесплатная медицинская помощь и предоставление в их пользование широкой сети курортов, санаториев и домов отдыха (ст. 120 Конституции СССР). Чтобы обеспечить женщинам возможность участвовать в социалистическом строительстве, в культурной, общественной и политической жизни страны, Конституция СССР (ст. 122) устанавливает государственную охрану интересов матери и ребенка путем предоставления женщинам при беременности отпусков с сохранением содержания и путем организации широкой сети родильных домов, детских яслей и садов.

В соответствии с этими задачами государственные расходы на

¹ Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 587.

здравоохранение направляются на строительство и содержание: 1) лечебных учреждений и мероприятий (больницы, поликлиники, амбулатории пр.), 2) санитарно-профилактических учреждений и мероприятий (бактериологические институты и лаборатории, санитарно-эпидемические и санитарно-просветительные мероприятия, санитарная инспекция), 3) санаторно-курортных учреждений, 4) учреждений рабочего отдыха (дома отдыха, базы выходного дня и т. п.), 5) учреждений по охране материнства и младенчества (женские и детские консультации, родильные дома, ясли, дома ребенка и т. д.), 6) учреждений по охране здоровья детей и подростков (школьные врачи, детские больницы, амбулатории, детские санатории и пр.).

В СССР создана широкая сеть учреждений здравоохранения для поддержания и восстановления здоровья трудящихся. Сравнительно с 1913 г. число коек в больницах возросло к 1939 г. более чем в три раза, амбулаторий и поликлиник — более чем в шесть раз, число мест в детских яслях — в 1140 раз и т. д.

3. Право граждан на материальное обеспечение в старости, а также в случае болезни и потери трудоспособности, кроме бесплатной медицинской помощи и предоставления в их пользование сети курортов, обеспечивается широким развитием социального страхования рабочих и служащих за счет государства и социальным обеспечением. Во всех случаях временной утраты трудоспособности рабочие и служащие получают из средств социального страхования пособие, а при постоянной утрате трудоспособности и в старости — пенсии. В случае смерти рабочего или служащего пенсии выдаются нетрудоспособным членам его семьи. Для обеспечения лечения и отдыха рабочим и служащим за счет средств социального страхования предоставляются путевки в санатории и дома отдыха. Вместе с тем социальное страхование широко обслуживает также детей застрахованных (пособия при рождении ребенка, пионерлагери, детские санатории).

Наряду с государственным социальным страхованием рабочих и служащих в СССР действует система государственного социального обеспечения. Задачей последней является обеспечение инвалидов войны и членов их семей, семей лиц, призванных в армию, инвалидов от рождения, лиц, имеющих особые заслуги в области революционной, государственной, общественной, хозяйственной или культурной деятельности и пр.

Особой заботой окружены в СССР военнослужащие, потерявшие трудоспособность при защите родины, их семьи и семьи лиц, призванных в ряды Красной Армии.

В области социального обеспечения государственные расходы направляются на выдачу пенсий и пособий, содержание инвалидов в специальных учреждениях органов социального обеспечения (дома для инвалидов) и трудовое устройство инвалидов (их производственное обучение применительно к состоянию тру-

доспособности, организация производственных и трудовых кооперативных артелей и пр.).

Наконец, к социально-культурным расходам Советского государства относятся расходы на государственное пособие многодетным матерям, установленное постановлением ЦИК и СНК СССР 27 июня 1936 г.¹ Этот закон ярко отражает заботу партии и правительства о советских детях, о советской семье и ее укреплении.

Пятилетний план восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946—1950 гг. предусматривает крупное увеличение государственных расходов на культурно-бытовое обслуживание трудящихся, т. е. расходов по социальному страхованию и затрат на просвещение, здравоохранение, подготовку кадров государственных трудовых резервов, пособия многодетным и одиноким матерям, пособия семьям военнослужащих и инвалидов Отечественной войны (до 106 млрд. руб. в 1950 г. или в 2,6 раза больше, чем в 1940 г.).

§ 6. Расходы на оборону

Расходы на оборону направлены на вооружение, снаряжение и содержание Красной Армии и Военно-Морского Флота, защищающих нашу Родину от нападения извне и охраняющих независимость и самостоятельность Советского Союза. Советский народ никогда не забывал о возможности нападения врагов; поэтому одновременно с подъемом промышленности, сельского хозяйства, науки и культуры партия и правительство неизменно проявляли огромную заботу о всемерном укреплении оборонной мощи СССР.

На основе могучего роста нашей социалистической экономики, блестящего выполнения сталинских пятилеток и невиданного расцвета в стране социалистической культуры и в результате крупных ассигнований государственных средств на нужды обороны непрерывно крепили и совершенствовались наши вооруженные силы.

Дореволюционная Россия с ее хозяйственной отсталостью не в состоянии была в первой мировой войне удовлетворить самые неотложные потребности армии. Запасов хватило только на пер-

¹ СЗ СССР 1936 г. № 34, ст. 309 и Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г. об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почетного звания «Мать-героиня» и учреждении ордена «Материнская слава» и медали «Медаль материнства» («Правда» от 9 июля 1944 г. № 164). Матерям выдается единовременное пособие от 400 руб. (имеющие двух детей при рождении третьего), до 5 000 руб. (имеющим десять детей при рождении каждого следующего) и ежемесячное пособие от 80 руб. (имеющим трех детей при рождении четвертого) до 300 руб. (имеющим десять детей при рождении каждого следующего) до достижения ребенком пятилетнего возраста.

вые четыре месяца войны. Вскоре русская армия оказалась без снарядов, винтовок, патронов и без возможности получить их в короткий срок; нехватало винтовок для обучения новобранцев, пополнения на фронт шли невооруженными¹.

Совершенно иное положение дела мы имеем в СССР: Уже в 1933 г., подводя итоги первой пятилетки, товарищ Сталин говорил: «...из страны слабой и неподготовленной к обороне Советский Союз превратился в страну могучую в смысле обороноспособности, в страну, готовую ко всяким случайностям, в страну, способную производить в массовом масштабе все современные орудия обороны и снабдить ими свою армию в случае нападения извне»².

О высоком уровне технической оснащенности Красной Армии мы знаем из речи товарища Ворошилова на XVIII съезде ВКП(б), а еще более наглядно из блестящих побед, одержанных нашей доблестной Красной Армией на фронтах Отечественной войны. Мощная несокрушимая Красная Армия, вооруженная самой новейшей военной техникой, сплоченная единством и дружбой народов СССР, под водительством гениального стратега генералиссимуса Советского Союза товарища Сталина разгромила в Отечественной войне вооруженную до зубов первоклассную армию немецко-фашистских захватчиков, выгнала ее из пределов СССР и окончательно добила фашистского хищника в его собственной берлоге.

§ 7. Расходы на управление

Государственные расходы на управление представляют затраты на содержание центральных и местных органов государственной власти (верховные советы СССР, союзных и автономных республик, советы депутатов трудящихся) и государственного управления (Совет министров СССР, советы министров союзных и автономных республик, исполкомы советов депутатов трудящихся и их отделы), организующих и направляющих социалистическое производство и социально-культурное строительство. В эту же группу входят также расходы по содержанию органов юстиции (суды, прокуратура), которые охраняют социалистическую собственность от воров и расхитителей народного дохода и стоят на страже соблюдения социалистической законности.

Всемерно укрепляя и совершенствуя государственный аппарат, советская власть вместе с тем неизменно ведет борьбу за его удешевление, за снижение общих, непосредственно к производству не относящихся издержек управления. Эта борьба является неразрывной частью мероприятий, направленных на рации-

¹ «История гражданской войны», т. I, гл. I, 2.

² Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 375.

онализацию государственного аппарата и на накопление ресурсов для социалистического строительства. В итоге этих мероприятий удельный вес расходов на управление в общей совокупности государственных расходов систематически снижается (в 1924/25 г. — 12,2%, в 1928/29 г. — 6,9%, в 1933 г. — 3,9%, в 1941 г. — 3,3%, в 1945 г. — 3,1%), несмотря на увеличение их абсолютных размеров, обусловленное усложнением задач по руководству социалистическим хозяйством и социально-культурным строительством.

§ 8. Структура расходной части государственного бюджета СССР

В обеспечении всех перечисленных государственных расходов решающее значение имеет советская финансовая система. На 1-й сессии Верховного Совета СССР тов. Молотов указал: «Если бы у нас не было такого быстрого роста государственного, республиканского и местного бюджетов, если бы не было такого быстрого роста кредитных оборотов Государственного банка..., у нас не могло бы расти такими быстрыми темпами наше хозяйство, наше культурное строительство и не могла бы так быстро укрепляться оборона страны, как это мы имеем за все эти последние годы»¹.

По указанным выше основным группам расходы государственного бюджета СССР распределяются следующим образом (в млрд. руб.):

	1941 г. (план)		1945 г. (план)	
	Сумма	%	Сумма	%
Всего расходов	216,0	100	307,7	100
В том числе:				
Народное хозяйство	73,2	33,9	64,6	21,0
Социально-культурные мероприятия .	47,9	22,2	66,1	21,2
Оборона	70,9	32,8	137,9	44,8
Управление, суд и прокуратура . . .	7,1	3,3	9,5	3,1

По плану, утвержденному в мирных условиях на 1941 г., центральное место среди государственных расходов занимали рас-

¹ Молотов, Доклады и речи на первой сессии Верховного Совета СССР, 1938, стр. 112.

ходы на народное хозяйство и социально-культурные мероприятия, на которые направлялось более половины (56%) всех расходов. В то же время почти треть государственных расходов, учитывая тревожную международную обстановку, была выделена на финансирование обороны страны.

После разбойничьего нападения фашистской Германии на Советский Союз вся наша страна поднялась на защиту социалистической Родины, вся работа и все хозяйство были подчинены интересам фронта и задачам организации разгрома врага. В цифрах государственных расходов в 1945 г., из которых почти 45% направляется на оборону, ярко выражена несокрушимая мощь нашей страны и воля советского народа к победе над немецко-фашистскими бандами.

Тем не менее и в этих условиях, когда все ресурсы страны были сосредоточены в первую очередь на обеспечении победы над врагом, крупные средства (42,2% всех расходов) отпускаются на восстановление и развитие народного хозяйства и на социально-культурные мероприятия (в том числе около 20 млрд. руб. на восстановление хозяйства и культурных учреждений в освобожденных от фашистской оккупации районах).

Среди расходов на финансирование народного хозяйства основное место занимает промышленность (в 1941 г. — 39,2 млрд. руб., в 1945 г. — 35,9 млрд. руб.), сельское хозяйство — (соответственно 13,5 и 9,2 млрд. руб.), транспорт и связи (6,6 и 9,8 млрд. руб.), торговля и заготовки (1,9 и 1,7 млрд. руб.), коммунальное и жилищное хозяйство (2,9 и 2,9 млрд. руб.).

Основная часть расходов на социально-культурные мероприятия направляется на просвещение (в 1941 г. — 26,7 млрд. руб., в 1945 г. — 28,6 млрд. руб.), здравоохранение (соответственно 10,9 и 13,2 млрд. руб.), социальное обеспечение (затраты на которое увеличились с 3,5 до 17,7 млрд. руб. в связи с мероприятиями по обеспечению инвалидов Отечественной войны и семей лиц, призванных в армию), государственное социальное страхование (5,6 и 5,2 млрд. руб.) и государственное пособие многодетным матерям (1,2 и 1,4 млрд. руб.).

Предметно-целевое направление государственных расходов по отдельным отраслям государственного хозяйства, т. е. виды расходов (заработная плата, капитальные вложения, административно-хозяйственные расходы и т. п.), находятся в непосредственной зависимости от организации управления предприятиями и учреждениями в соответствующих отраслях хозяйства. В этом отношении различают два метода финансирования: 1) финансирование предприятий и организаций, переведенных на хозяйственный расчет и покрывающих все расходы, связанные с их текущей деятельностью из своей валовой выручки от реализации продукции, и 2) сметное финансирование учреждений и организаций, содержание которых полностью отнесено на общегосударственные средства.

ХОЗРАСЧЕТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

§ 9. Организация финансов хозрасчетных предприятий.
§ 10. Оборотные средства хозяйственных организаций. § 11. Капитальные вложения.

§ 9. Организация финансов хозрасчетных предприятий

1. Основным методом, которым социалистическое государство управляет своими предприятиями, является хозяйственный расчет. Хозяйственный расчет представляет такую систему управления, которая обеспечивает имущественную и оперативную самостоятельность, хозяйственную инициативу и материальную заинтересованность предприятия при выполнении плановых заданий и вместе с тем устанавливает посредством хозяйственных договоров, заключаемых на основе плана, взаимный контроль хозорганов и их материальную ответственность за выполнение плановых заданий. Ввиду материальной ответственности отдельных хозяйственных организаций, связанных между собой договорами, выполнение каждой из них заданий народнохозяйственного плана в отношении количества, качества и ассортимента продукции находится под систематическим контролем рублем со стороны других хозяйственных организаций, а не только под контролем органов, утверждающих план. Вместе с тем благодаря установлению прямой материальной заинтересованности в выполнении планов хозрасчет является важнейшим рычагом в борьбе за рентабельность, за социалистическое накопление и за охрану социалистической собственности.

Для обеспечения оперативной самостоятельности хозрасчетных организаций и четкой ответственности за реализацию плана за этими организациями закрепляются необходимые для выполнения плановых заданий материальные и денежные средства; они имеют самостоятельный баланс и несут самостоятельную имущественную ответственность по своим обязательствам. Государство за долги хозрасчетных предприятий не отвечает. За свои долги государственные предприятия отвечают лишь имуществом, состоящим в их свободном распоряжении, не изъятым из оборота (ст. ст. 21 и 22 ГК), на которое может быть обращено взыскание.

2. Предоставленные предприятию средства в зависимости от различия процессов обращения и форм функционирования разделяются на основные и оборотные.

Предприятие должно иметь основные средства (здания, оборудование, станки, машины, подсобные сооружения, транспорт, склады) до того, как оно приступит к выполнению своей производственной программы. Что же касается предметов труда — сырья, топлива, материалов и т. п., то они требуются предприя-

тию не все сразу в объеме заданной программы, а лишь постепенно, по мере расходования имеющихся запасов. Так как предприятие при продаже готовой продукции получает обратно стоимость затрат по производству этой продукции, то для выполнения производственной программы нет необходимости давать предприятию каждый раз новые средства на возмещение затрат на производство. Средства, использованные предприятием на создание продукции, возвращаются к нему обратно при реализации этой продукции. Таким образом, эти средства в хозяйстве промышленного предприятия оборачиваются, изменяя свою форму: потребляются в производственном процессе, уходят в виде готовой продукции в сферу обращения и возвращаются на предприятие в виде денежных средств в составе выручки от реализации продуктов. Затем этот кругооборот средств повторяется вновь.

В связи с этим финансовые ресурсы предприятия, предназначенные на приобретение запаса предметов труда, обеспечивающего бесперебойный процесс производства, и носят название оборотных средств.

Общий объем оборотных средств предприятия должен обеспечить непрерывность производственного процесса, т. е. запасы предметов труда должны быть рассчитаны как на время самого производственного процесса, так и на время, необходимое для реализации готовой продукции и для возобновления запасов.

Потребности предприятия в оборотных средствах, в зависимости от режима их использования, бывают двух видов: потребности для обеспечения нормальной постоянной деятельности предприятия (запасы сырья, материалов, топлива и т. д.) и потребности, связанные с особыми временными условиями работы предприятия (в связи с сезонными процессами производства, сезонностью заготовок сырья и топлива или сезонностью сбыта, когда приходится создавать временный запас сверх установленной нормы).

Материальные запасы, определяемые заданной производственной программой и обеспечивающие нормальную деятельность предприятия, создаются на собственные оборотные средства, которыми каждый хозорган наделяется при его организации и самостоятельно распоряжается в целях выполнения своего производственного плана.

Вторая группа потребностей, поскольку они носят лишь временный характер, покрывается исключительно заемными средствами — краткосрочным банковским кредитом (см. ниже, главу 28).

3. Что касается предоставленных предприятиям основных фондов, то по отношению к ним права предприятий иные, чем по отношению к оборотным средствам. Фабрики, заводы, оборудование промышленных предприятий, транспорта и связи, коммунальные сооружения и строения и т. п. изъяты из оборота, т. е.

не могут быть отчуждаемы частным лицам и находиться в их собственности, не могут служить предметом залога и на них не может быть обращено взыскание.

Государственные предприятия, здания и сооружения не могут передаваться и приобретаться за деньги государственными органами друг у друга, а могут лишь передаваться от одного органа другому по постановлению Совета Министров СССР или советов министров союзных республик¹.

В процессе производства основные фонды постепенно изнашиваются и подвергаются износу. Восстановление утрачиваемой в производственном процессе части стоимости основных фондов производится из стоимости производимого продукта при помощи амортизации. В калькуляцию себестоимости продукции включается определенный процент стоимости основных фондов в зависимости от срока их службы. По мере реализации продукции эти отчисления от стоимости основных фондов накапливаются и образуют амортизационный фонд, возмещающий стоимость основных фондов соответственно их изнашиванию. Этот фонд служит источником финансирования капитального ремонта, возвращающего основным фондам их первоначальную производственную мощность, а также направляется на новое строительство.

Правильное распределение амортизационных фондов между затратами на капитальный ремонт и на замену изношенных частей основных фондов, с одной стороны, и на новое строительство, с другой, имеет крупнейшее народнохозяйственное значение. Поэтому по постановлению СНК СССР от 8 января 1938 г. «Об использовании амортизационных отчислений и об улучшении ремонта в промышленных предприятиях»² установлен твердый порядок распределения сумм амортизации между затратами на капитальный ремонт и на новое строительство. На капитальный ремонт по различным отраслям хозяйства выделяется от 40 до 65% амортизационного фонда, которые оставляются в распоряжении предприятия со строго целевым назначением.

Объем нового строительства и реконструкции предприятий устанавливается по всем отраслям хозяйства и предприятиям государственным народнохозяйственным планом; что же касается капитального ремонта, то он осуществляется за счет указанной выше части амортизационного фонда сверх годового объема капитальных вложений, утвержденных для предприятий или отрасли хозяйства.

Таким образом, каждое хозрасчетное предприятие, покрывая все свои затраты на производство за счет выручки от реализации продукции, обязано непрерывно восстанавливать и сохранять свои оборотные средства, накапливать установленные амортизационные отчисления и восстанавливать износ основных

¹ СЗ СССР 1935 г. № 28, ст. 221.

² СЗ СССР 1938 г. № 1, ст. 1.

фондов. Финансовым результатом работы предприятия является его прибыль.

4. Прибыль предприятия представляет собой разницу между стоимостью его продукции или услуг по установленным прайс-листам ценам и себестоимостью этой продукции или услуг вместе с налогом на оборот. Плановые задания по накоплению прибыли определяются (при данных отпускных ценах и ставках налога с оборота) плановым уровнем себестоимости и ростом продукции. Фактический размер прибыли целиком зависит от качества работы предприятия. Если предприятие превысит плановую себестоимость, то задание по плановой прибыли не будет выполнено; наоборот, если предприятие добьется снижения себестоимости продукции сравнительно с плановым уровнем, то оно будет иметь сверхплановые накопления.

Так как отпускные цены и ставки налога с оборота не зависят от предприятия, то размер прибыли при данных ценах и объеме продукции целиком определяется ее себестоимостью. Отсюда понятно то исключительное значение, которое имеет снижение себестоимости в борьбе за рост накоплений социалистических предприятий. Поэтому снижение себестоимости осуществляется не самотеком, а устанавливается в качестве твердого задания по государственному народнохозяйственному плану, выраженного в процентах к фактической стоимости сравнимой продукции в прошлом году.

При хозяйственном расчете непосредственно устанавливается прямая связь между степенью выполнения предприятием количественных и качественных заданий плана и финансовым состоянием предприятия. Эта зависимость стимулирует заинтересованность предприятий в выполнении плана и их борьбу за эффективное использование средств и за социалистическую рентабельность.

Эта зависимость и заинтересованность создаются установленным законом порядком использования прибыли предприятий. Прибыль предприятий, как правило, остается в их распоряжении и направляется для усиления по плану оборотных средств и на капитальные затраты. Только излишек прибыли над этими вложениями изымается в общегосударственные ресурсы¹. Наоборот, в тех случаях, когда прибыли предприятий недостаточно для усиления оборотных средств и на капитальные вложения, недостающая сумма покрывается финансированием из государственных средств. При этом плановый объем финансирования устанавливается с учетом планового размера прибыли, а само фи-

¹ В целях контроля за выполнением предприятиями заданий по снижению себестоимости и по накоплениям установлены обязательные отчисления от прибылей в размере 10% в тех случаях, когда прибыль не покрывает плановые вложения в оборотные средства и капитальные затраты (Положение об отчислениях в доход государства прибылей государственных предприятий — СЗ СССР 1931 г. № 57, ст. 367).

нансирование производится лишь в пределах плана. Поэтому всякое недовыполнение плана накопления прибыли вызывает напряженное финансовое состояние предприятия.

Указанный порядок использования прибыли хозрасчетных предприятий непосредственно укрепляет хозяйственный расчет, создает заинтересованность предприятий в снижении себестоимости и росте прибыли и стимулирует борьбу за социалистическую рентабельность.

5. Кроме финансирования прироста оборотных средств и капитальных затрат (если они не покрываются собственными накоплениями предприятий), из общегосударственных ресурсов отпускаются средства еще на так называемые операционные расходы хозорганов, а в отдельных случаях предприятиям предоставляются государственные дотации¹.

К операционным расходам хозяйственных организаций относятся их затраты, не связанные с эксплуатационной деятельностью и не включаемые в сметы производства и в калькуляцию себестоимости. Это в основном расходы на государственные мероприятия, проводимые хозяйственными организациями за счет прибылей предприятий или особых ассигнований из общегосударственных ресурсов (промышленное переселение, геологоразведочные работы, охрана лесов и отвод лесосек, опытные мероприятия и пр.).

Особым видом финансирования оборотных средств из общегосударственных средств является отпуск предприятиям государственной дотации. Государственная дотация предоставляется предприятиям с целью сохранить их оборотные средства от уменьшения вследствие плановых убытков и для укрепления тем самым их финансового хозяйства. Это относится к тем случаям, когда плановая себестоимость продукции для отдельных предприятий устанавливается выше отпускных цен и хозяйственная организация не может восстановить в процессе реализации своей продукции затрат по ее производству; связанный с этим разрыв между себестоимостью и отпускной ценой покрывается предоставляемой предприятию государственной дотацией. Установление для таких предприятий повышенных отпускных цен, соответствующих более высокому уровню себестоимости, нарушило бы принцип единства государственных цен и не стимулировало бы борьбы предприятий за снижение себестоимости.

Из государственных средств финансируются также расходы хозяйственных организаций на содержание социально-культурных учреждений (учебные заведения, научно-исследовательские учреждения, детские сады и пр.), проведение мероприятий по подготовке массовых кадров, а также расходы по содержанию

¹ Постановление СНК СССР от 27 апреля 1932 г. «О целевом финансировании промышленности по государственному бюджету» (СЗ СССР 1932 г. № 33, ст. 196).

административно-управленческого аппарата хозяйственных министерств и отделов исполкомов.

6. Взаимоотношения хозрасчетных организаций с финансовой системой строятся на основе их годовых и квартальных финансовых планов, базирующихся на показателях производственных программ и планов снижения себестоимости, реализации товаров и капитального строительства.

Финансовые планы объединяют и увязывают между собой доходы предприятия и его расходы на текущие производственные затраты, устанавливают размеры прибыли, а также затрат на расширение производства (капитальные вложения, увеличение оборотных средств).

Составление финансовых планов обязательно для всех хозяйственных организаций, министерств и главных управлений. Предприятия представляют проекты своих финансовых планов главным управлениям. Финансовые планы главных управлений и автономных предприятий представляются в министерства; министерства союзного значения представляют сводные финансовые планы в Министерство финансов СССР, министерства республиканского значения — в министерства финансов союзных республик. По местному хозяйству соответствующие отделы исполкомов представляют финансовые планы в областные, городские и районные финансовые отделы.

Срок представления годовых и квартальных финансовых планов министерствами устанавливается правительством, на местах — для отделов исполкомов — исполкомами советов депутатов трудящихся.

В настоящее время финансовые планы хозяйственных организаций составляются по форме баланса доходов и расходов, утвержденной постановлением Экономического Совета при СНК СССР от 22 июля 1939 г.¹

Форма финансового плана в виде баланса доходов и расходов дает развернутое финансовое выражение производственных показателей, охватывает все поступления и затраты хозяйственной организации. Она отражает не только конечные финансовые результаты деятельности хозяйственной организации и их распределение, но и размеры всех производственных затрат и вложений в основные и оборотные фонды предприятия, структуру и изменение себестоимости продукции, выручку от реализации, внепроизводственные затраты и доходы. Эта форма обеспечивает необходимую увязку финансового плана с производственным планом, дает полную картину работы хозяйственной организации и выявляет экономические основы намечаемых по финансовому плану затрат, накоплений, рентабельности и всех взаимоотношений с финансовой системой (налог с оборота, расходы на социально-культурные мероприятия, управление и пр.).

¹ СП СССР 1939 г. № 47, ст. 373.

7. Баланс доходов и расходов устанавливает объем оборотных средств хозоргана, их оборачиваемость, задания по рентабельности и прибыли и обеспечивает наиболее рациональное использование материальных ресурсов, сокращение непроизводительных расходов, устранение бесхозяйственности, вскрытие внутренних резервов предприятий и отраслей хозяйства. Он играет очень важную роль в деле борьбы за укрепление хозрасчета, внедрение плановой дисциплины, социалистическую рентабельность и режим экономии.

Охватывая все ресурсы хозяйственной организации, баланс доходов и расходов служит основой для контроля за финансовой и производственной деятельностью хозяйственной организации, за эффективностью ее работы и за соблюдением финансовой дисциплины. В то же время баланс доходов и расходов является оперативным документом, на основе которого производятся финансирование, отчисление от прибылей в общегосударственные ресурсы и контроль за использованием государственных средств.

Балансы доходов и расходов, как и все планы в СССР, имеют строго директивное значение. Результативные финансовые показатели балансов доходов и расходов, устанавливающие взаимоотношения соответствующей отрасли хозяйства с бюджетом (отчисления от прибылей в бюджет, финансирование из бюджета), утверждаются в составе бюджета по подведомственному хозяйству Верховным Советом СССР, верховными советами союзных и автономных республик и советами депутатов трудящихся. На этой основе министерства и отделы исполкомов утверждают балансы доходов и расходов подведомственных хозяйственных организаций, а последние — балансы доходов и расходов входящих в их состав предприятий.

Утвержденный баланс доходов и расходов возлагает на хозяйственные организации определенные финансовые обязательства, выполнение которых является / требованием финансовой дисциплины, непосредственно вытекающей из директивного значения финансовых планов, и сопровождается систематическим контролем со стороны финансовых органов.

К числу основных финансовых обязанностей хозяйственных организаций, возлагаемых на них утвержденным балансом доходов и расходов, относятся: 1) выполнение заданий по рентабельности и накоплениям (прибыль, амортизация); 2) сохранение и полное восстановление оборотных средств в процессе их кругооборота, недопущение их иммобилизации, соблюдение установленной скорости их оборачиваемости; 3) недопущение незаконной дебиторской и кредиторской задолженности; 4) точное соблюдение лимитов капитальных вложений и недопущение затрат на внеплановое строительство; 5) соблюдение утвержденной сметы административно-хозяйственных расходов; 6) полный и своевременный взнос установленных платежей в бюджет (отчисления от прибылей, излишки оборотных средств), а также

амортизации в спецбанки (на капитальное строительство) и в Госбанк (на капитальный ремонт); 7) использование отпускаемых из бюджета средств строго по прямому целевому назначению, с наибольшей эффективностью и бережливостью; 8) недопущение расходов, не предусмотренных утвержденным балансом доходов и расходов.

Вместе с тем утвержденный баланс доходов и расходов, если это им предусмотрено, предоставляет право хозяйственной организации на получение определенных ассигнований из бюджета или от вышестоящей организации. Однако это право не является безусловным, подлежащим выполнению только в силу факта утверждения баланса доходов и расходов и бюджета. Получение этих средств находится в прямой зависимости от выполнения хозяйственной организацией своего производственного и финансового плана. Размеры финансирования определяются степенью исполнения количественных и качественных показателей производственного и финансовых планов, и само финансирование производится в меру фактического освоения ранее отпущенных средств¹.

§ 10. Оборотные средства хозяйственных организаций

1. Наделение хозяйственных организаций собственными оборотными средствами было произведено специальным постановлением Совета Труда и Оборона от 23 июля 1931 г.² Этим постановлением размеры собственных оборотных средств государственных объединений, трестов и других хозяйственных организаций были приведены в соответствие с потребностью в средствах для образования минимальных запасов сырья, производственных и вспомогательных материалов, топлива, полуфабрикатов, незавершенного производства, готовых изделий и товаров, а также вложений в расходы будущих лет, необходимых для выполнения производственной, торговой или эксплуатационной программы предприятий.

Постановлением СТО от 23 июля 1931 г. установлен, таким образом, принцип нормирования оборотных средств хозорганов на уровне минимума средств, необходимых по перечисленным выше статьям для обеспечения непрерывности производственных процессов. Этот минимум средств, который носит название норматива оборотных средств хозорганов, закрепляется за ним с полной ответственностью за наиболее эффективное использование, сохранение и восстановление.

В целях обеспечения ускорения оборачиваемости оборотных средств машиностроительных предприятий и усиления в этом отношении контроля Госбанка СССР в 1939 г. в формирование

¹ СЗ СССР 1932 г. № 33, ст. 196.

² СЗ СССР 1931 г. № 46, ст. 316; 1932 г. № 14, ст. 78; 1936 г. № 43, ст. 361.

оборотных средств этих предприятий по незавершенному производству, полуфабрикатам и готовым изделиям внесено существенное изменение. Потребность этих предприятий в средствах на образование минимальных запасов незавершенного производства и полуфабрикатов на 20 % и готовых изделий на 50 % с этого времени покрывается не собственными оборотными средствами, а банковским кредитом.

Главки, тресты и другие хозорганы наделяются собственными оборотными средствами с тем, что они обязаны распределить эти средства между входящими в их состав и переведенными на хозрасчет предприятиями и организациями.

Министерствам, главам и трестам предоставлено право оставлять в своем непосредственном распоряжении нераспределенный резерв не свыше 10 % общей суммы собственных оборотных средств, выделенных их предприятиям. Эти же органы имеют право перераспределять оборотные средства соответственно между главками, трестами и предприятиями как при утверждении и изменении годовых промфинпланов, так и в течение года при наличии у одних подведомственных хозорганов излишка, а у других — недостатка собственных оборотных средств.

Вместе с тем законом о хозрасчетных правах главных управлений промышленных министерств им предоставлено право списывать с расчетных счетов подведомственных предприятий и хозорганов, с разрешения в каждом случае министра, суммы на покрытие задолженности подведомственных предприятий и хозорганов своим поставщикам и банкам¹.

Норматив оборотных средств выражается в днях, т. е. устанавливается по каждому виду материальных ценностей количество дней минимально необходимого их запаса. Потребность в отдельных видах этих ценностей на планируемый период в целом и на один день определяется на основе производственной программы по смете производства. При умножении дневной потребности на количество дней установленного запаса получается норматив в натуральном выражении. Пересчет отдельных натуральных нормативов по планово-заготовительным ценам дает ценностное выражение нормативов, а их суммирование — общий размер собственных оборотных средств, необходимых для выполнения заданной программы.

При организации новых предприятий в тех отраслях хозяйства, которые вновь создаются в стране, они наделяются собственными оборотными средствами за счет общегосударственных ресурсов. При возникновении предприятия в уже имеющих отраслях хозяйства оборотные средства новых предприятий формируются прежде всего за счет прибылей данной отрасли, а при их недостатке недостающие суммы отпускаются из государственных средств.

¹ СЗ СССР 1936 г. № 43, ст. 361.

2. Пополнение собственных оборотных средств действующих предприятий, связанное с ростом производственных программ, производится прежде всего путем перераспределения оборотных средств трестом, главком или министерством между отдельными предприятиями при наличии у других предприятий излишка оборотных средств. При исчерпании этой возможности на пополнение оборотных средств обращается прибыль прежде всего данного предприятия, а затем последовательно соответствующего объединения в целом (треста, главка, отрасли). Прибыль хозорганов вообще в первую очередь направляется на пополнение в случае необходимости их оборотных средств¹. По исчерпании указанных источников недостающая сумма собственных оборотных средств отпускается из государственных ресурсов.

От прироста оборотных средств, обусловленного развитием деятельности предприятия, следует отличать пополнение недостатка оборотных средств, вызванного наличием в предприятии убытков, сокращающих объем его собственных оборотных средств. Восполнение недостатка оборотных средств, в связи с полученным предприятием убытком, производится из государственных ресурсов по постановлениям правительства и исполкомов с целью осуществления строгого контроля за проведением всех необходимых мер против проедания государственных средств.

§ 11. Капитальные вложения

1. Объем капитального строительства определяется потребностью в создании новых и реконструкции существующих предприятий для выполнения установленных правительством производственных программ. План капитальных работ составляется Госпланом СССР и утверждается Советом министров СССР в составе государственного народнохозяйственного плана с распределением по отдельным министерствам, а в отношении республиканского и местного хозяйства — по союзным республикам.

Ни одна стройка не может осуществляться, если она не включена в план строительства данного года, утвержденный правительством; ведение внепланового строительства является антигосударственным актом, подрывающим основы государственного планового хозяйства².

Установленный народнохозяйственным планом общий объем капитальных работ распределяется каждым министерством по отдельным объектам строительства в составляемых для этой цели так называемых титulyных списках, в которые включаются поименно отдельные строительные объекты с указанием: а) места строительства, б) проектной мощности, в) времени начала и

¹ Постановление СТО от 13 октября 1932 г. (СЗ СССР 1932 г., № 73, ст. 447).

² СЗ СССР 1934 г. № 45, ст. 354.

окончания строительства, г) сметной стоимости и д) размера капиталовложений на планируемый год.

2. Все стройки делятся на сверхлимитные и нижелимитные. В основу этого деления положено экономическое значение объекта строительства для соответствующей отрасли хозяйства (его влияние на объем основных фондов и объем производства), — а также необходимость обеспечить со стороны правительства непосредственное наблюдение и контроль за наиболее важным с народнохозяйственной точки зрения строительством. К сверхлимитным стройкам относятся объекты, сметная стоимость которых превышает известный лимит. Последний определяется законом дифференцированно по отдельным отраслям хозяйства¹.

Титульные списки сверхлимитных строек утверждаются Советом министров СССР независимо от того, является ли данное строительство предприятием союзного, республиканского или местного подчинения. Порядок утверждения титульных списков по нижелимитным строительным объектам союзного подчинения устанавливается соответствующими министерствами СССР.

Что касается строительных объектов республиканского и местного подчинения, сметная стоимость которых ниже установленных союзным законодательством лимитов, то советы министров союзных республик устанавливают перечень строительных объектов, которые включаются в титульные списки, утверждаемые советом министров союзной республики, и порядок утверждения титульных списков остальных строительных объектов².

Для обеспечения бесперебойного выполнения плана строительства министрам предоставлено право оставлять в своем распоряжении нераспределенный резерв в размере до 3% суммы общего объема финансирования капитальных вложений. Главные управления министерств в целях маневрирования также могут оставлять нераспределенный резерв до 3% общего объема финансирования капитального строительства на данный период времени. Формирование этих резервов производится за счет государственных ассигнований и собственных накоплений пропорционально размерам их в общем объеме капитальных вложений.

В соответствии с вновь возникающими потребностями министры могут перераспределять капиталовложения по сверхлимитным строительным объектам с тем, чтобы уменьшение суммы ассигнования по каждому строительству не превышало 3%. По республиканским и местным сверхлимитным стройкам право такого перераспределения предоставлено советам министров союзных республик и областным (краевым) исполкомам в пределах 3% ассигнований³.

¹ СЗ СССР 1934 г. № 54, ст. 414.

² СУ РСФСР 1937 г. № 3, ст. 13.

³ СЗ СССР 1932 г., № 33, ст. 196 и 1936 г. № 11, ст. 96. На период Отечественной войны предел перераспределения был повышен до 10%.

3. Все строительства, включаемые в титульные списки, должны быть обеспечены техническими проектами и сметами. Постановлением СНК СССР от 3 сентября 1934 г. категорически запрещено государственным учреждениям и хозорганам производить строительных и монтажных работ по объектам, не имеющим утвержденных проектов и смет, а банкам — финансирование таких строек¹.

При возникновении необходимости в строительстве сначала составляется проектное задание, имеющее целью выявить техническую возможность и экономическую целесообразность предлагаемого строительства в данном месте и в намеченные сроки и обеспечить правильный выбор площадки для строительства, источников снабжения его основным сырьем, водой и энергией.

Проектные задания утверждаются министрами; на основе утвержденного проектного задания разрабатывается технический проект строительства. К техническому проекту составляется генеральная смета, включающая все расходы по осуществлению строительства (от подготовительных работ до затрат по вводу нового предприятия в эксплуатацию), а также сметы, по отдельным объектам строительства и на отдельные виды работ.

Технические проекты и сметы по сверхлимитному строительству утверждаются по наиболее важным объектам министром, по прочему сверхлимитному строительству — начальниками главных управлений министерств. Технические проекты и сметы по нижелимитному строительству утверждаются начальниками главных управлений министерств или по их поручению — управляющими трестов и директорами заводов.

По стройкам республиканского и местного подчинения технические проекты и сметы утверждаются в порядке, установленном советами министров союзных республик².

Строительство, получившее установленное плановое и техническое оформление (титульные списки, проекты, сметы), осуществляется или специальными строительными организациями — подрядным способом или хозяйственным способом — непосредственно предприятием.

По постановлению СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 11 февраля 1936 г. «Об улучшении строительного дела и об удешевлении строительства» основным способом ведения строительных работ должно являться подрядное строительство, так как переход на подрядный способ ведения строительных работ наилучшим образом «обеспечивает создание и дальнейший рост крупной строи-

¹ СЗ СССР 1934 г. № 45, ст. 354.

² Постановление СНК СССР от 26 февраля 1938 г. «Об улучшении проектного и сметного дела и об упорядочении финансирования строительства» (СП СССР 1938 г. № 9, ст. 58).

тельной индустрии, опирающейся на передовую технику и постоянные строительные кадры»¹.

Подрядное строительство выполняется специальными хозрасчетными строительными предприятиями — строительными трестами и конторами, располагающими строительными механизмами и постоянными квалифицированными кадрами. Это способствует повышению производительности труда и развитию стахановского движения. Строительная организация может целесообразно маневрировать своими ресурсами при строительстве нескольких объектов и строить дешевле, скорее и лучше.

Строительство подрядным способом производится на основе договора, заключаемого организацией, в план которой включена данная стройка (заказчиком), и организацией, выполняющей строительство (подрядчиком).

На каждой строительной площадке должен быть один отвечающий за весь объем работ генеральный подрядчик, выполняющий общестроительные работы. К выполнению специальных работ он может привлекать специализированные строительные и монтажные организации.

Хозяйственный способ, требующий в каждом случае создания кадров, подсобных предприятий, строительных механизмов, которые после окончания стройки должны быть ликвидированы, является более дорогим и менее эффективным способом строительства. Тем не менее строительство хозяйственным способом имеет значительное распространение. Оно применяется в отношении мелких строительных работ; к нему же приходится обращаться в связи с перегруженностью подрядных строительномонтажных организаций заказами.

Подрядные строительные организации наделяются собственными оборотными средствами в размерах, обеспечивающих необходимые текущие расходы до производства расчетов с заказчиками за выполненные и сданные работы.

При строительстве, осуществляемом действующим предприятием хозяйственным способом, в предприятии создается особый отдел капитального строительства, состоящий на хозяйственном расчете и имеющий самостоятельный баланс.

В целях сокращения чрезмерно высоких накладных расходов в строительстве их размер строго лимитирован постановлением СНК СССР от 29 февраля 1937 г.²

Источниками финансирования капитального строительства являются, как было указано выше, в первую очередь амортизационные отчисления (за исключением части их, направляемой на капитальный ремонт), мобилизация внутренних ресурсов строительства, прибыль предприятия, остающаяся после покрытия прироста его оборотных средств, и, наконец, ассигнования

¹ СЗ СССР. 1936 г. № 9, ст. 70.

² Предельный размер для строительства промышленных наркоматов 21% от стоимости строительных работ (СЗ СССР 1937 г. № 29, ст. 119).

из общегосударственных средств, которые отпускаются безвозвратно¹.

4. В целях упрощения порядка производства мелких строительных и ремонтных работ и приобретения мелкого оборудования и инвентаря СНК СССР постановлением от 19 сентября 1935 г. разрешил государственным учреждениям и предприятиям, кооперативным и общественным организациям производить ряд затрат по строительству вне установленных для них планов капитальных работ². Эти затраты производятся за счет средств, предусмотренных финансовыми планами хозорганов и учреждений, а также за счет сверхплановых накоплений и мобилизации внутренних ресурсов; они должны давать немедленный хозяйственный эффект и не могут превышать максимального размера, установленного для каждого вида капиталовложений. Учреждения и организации, производящие внелимитные затраты, должны иметь утвержденную смету и обязаны соблюдать установленные цены на строительные материалы, оборудование и автогужевые перевозки³.

В целях обеспечения контроля за производством внелимитных капитальных затрат они могут производиться при полной стоимости объекта строительства до 100 тыс. руб. распоряжением директора предприятия, при стоимости от 100 до 500 тыс. руб.

¹ СЗ СССР 1934 г. № 15, ст. 105.

² СЗ СССР 1935 г. № 49, ст. 417; № 60, ст. 487; 1936 г. № 20, ст. 181; 1939 г. № 31, ст. 214.

³ К числу внелимитных отнесены, например, затраты:

1) на приобретение для действующих предприятий и учреждений оборудования, аппаратуры и инвентаря — стоимостью до 200 руб. за единицу;

2) на жилищное и бытовое строительство и приобретение инвентаря и оборудования для детских садов, детских яслей, рабочих столовых и общежитий за счет премий, получаемых по итогам Всесоюзного социалистического соревнования;

3) на капитальный ремонт жилого фонда советов, а также больниц, школ, санаториев, домов отдыха, домов инвалидов;

4) на съемку, планировку и озеленение городов, устройство простых колодцев, упрощенных мостовых, рытье сточных канав и другие простейшие мелиоративные работы;

5) на коммунальное и культурно-бытовое строительство в районных центрах и рабочих поселках по работам, полностью заканчиваемым в течение года, в общей сумме, как правило, до 25 тыс. руб. по городу и поселку;

6) для организации предприятий по производству товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья, строительных материалов и топлива по постановлению СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 7 января 1941 г. советам министров автономных республик, областным исполкомам разрешено производить расходы сверх установленных им лимитов по планам капитальных работ на строительство и организацию местных предприятий до 200 тыс. руб., городским и районным исполкомам — до 50 тыс. руб., а советам министров союзных республик — до 500 тыс. руб. на одно предприятие (СП СССР 1941 г. № 3, ст. 40).

Эти расходы покрываются за счет перевыполнения бюджета в доходной части, экономии по расходной части, установленной по отчету за квартал (за исключением ассигнований на народное образование и здравоохранение), а также за счет использования прибылей местной промышленности.

(а по тяжелой промышленности свыше 1 млн. руб.) — с разрешения министра с последующим сообщением Совету министров Союза ССР или совету министров союзной республики, по принадлежности¹.

Капитальный ремонт производится вне планов капитальных работ за счет той части амортизационных отчислений, которая специально предназначена для этой цели. Эта часть амортизационных отчислений предприятия оставляется в качестве целевого фонда в распоряжении директора предприятия и вносится на особый счет хозоргана по капитальному ремонту в Госбанке, который осуществляет предварительный и последующий контроль за расходованием этих средств.

ГЛАВА 4

УЧРЕЖДЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ, СОСТОЯЩИЕ НА СМЕТНОМ ФИНАНСИРОВАНИИ

§ 12. Сметный порядок финансирования. § 13. Нормирование расходов учреждений, финансируемых в сметном порядке.

§ 12. Сметный порядок финансирования

1. Предприятия и организации, состоящие на хозяйственном расчете, все свои текущие расходы покрывают за счет собственных доходов, т. е. выручки от реализации продукции или платы за оказанные услуги. Общегосударственные средства выступают в качестве источника финансирования хозрасчетных организаций, как правило, лишь в отношении капитальных вложений и прироста оборотных средств, если у предприятий для этой цели недостает собственных накоплений, а также в случае необходимости пополнения недостатка оборотных средств и покрытия плановых убытков (государственные дотации).

Совершенно иначе организуются финансы и строится финансирование обширной сети учреждений, не связанных с производством и реализацией материальных ценностей или с оказанием платных услуг (социально-культурные учреждения, органы управления, суды и пр.). Они полностью финансируются из общегосударственных средств, которые покрывают все расходы по их содержанию и осуществлению возложенных на них функций. В отдельных, исключительных случаях этот порядок финансирования применяется и в отношении хозяйственных организаций (например МТС), чтобы укрепить их финансовое положение и гарантировать их работу от перебоев.

При сметном финансировании расчет точного объема и состава

¹ СЗ СССР 1936 г. № 48, ст. 405.

ва расходов из государственных средств с распределением по мероприятиям и видам, а также фактический отпуск средств при финансировании производятся на основе составления особых документов, так называемых смет. Смета охватывает все валовые расходы по учреждению или мероприятию.

Расходы по учреждению группируются в смете по их видам (статьям) и обобщаются как показателями, характеризующими объем деятельности учреждения, так и детальными расчетами отдельных расходов¹.

Утвержденная смета служит твердым планом финансирования учреждений и основанием для расходования ими государственных средств. Финансирование из этих средств производится в точном соответствии с целевым назначением средств на определенные мероприятия и виды расходов. При этом в течение года отпуск средств производится не под утвержденную смету вообще, а в меру фактического выполнения учреждением производственных планов и охвата установленных контингентов.

В таком же целевом порядке производится расходование государственных средств и самим учреждением, которое не имеет права производить расходы, не предусмотренные сметой или превышающие сметные ассигнования, а также увеличивать расходы за счет других источников или за счет уменьшения объема работы. В отношении строго целевого назначения и размеров отдельных видов расходов права учреждений и организаций, состоящих на сметном финансировании, резко отличаются от хозрасчетных организаций, которым предоставляется широкое право маневрирования своими средствами для выполнения плановых заданий.

Учреждения, состоящие на бюджете, могут производить только те хозяйственные операции, которые непосредственно связаны с их деятельностью или необходимы для осуществления возложенных на них задач. Для выполнения этих операций те из состоящих на бюджете учреждений, руководители которых пользуются правами распорядителей кредитов (см. § 68), имеют право заключать соответствующие сделки и договоры и выдавать соответствующие обязательства. По заключенным сделкам и договорам учреждения отвечают только бюджетными ассигнованиями и специальными средствами, отпускаемыми на операции, для осуществления которых заключены соответствующие сделки и договоры².

2. Если финансируемое в сметном порядке учреждение администрирует какие-либо доходные источники, то все поступления от них учитываются в отдельной доходной смете. Учреждения

¹ Расходы на капитальное строительство в общие сметы учреждений не включаются, на них составляются особые сметы.

² СУ РСФСР 1926 г. № 64, ст. 499.

не имеют права расходовать поступившие доходы и обязаны полностью сдавать их в общегосударственные ресурсы¹.

Рядом особенностей отличается порядок сметного финансирования машинно-тракторных станций, так как он сочетается с некоторыми элементами, свойственными хозрасчетным организациям (оборотные средства, фонды премирования).

До 1938 г. МТС состояли на хозяйственном расчете. Их финансовые ресурсы складывались из большого числа источников — натуральных и денежных доходов от оплаты работы МТС колхозами, государственных ассигнований, кредитов Госбанка и пр. Такая система финансирования крайне усложняла все расчеты и работу МТС, отягощала балансы МТС дебиторско-кредиторской задолженностью (расчеты с банками, колхозами, по заработной плате и пр.), затрудняла контроль финансовых и земельных органов и банков за правильным использованием МТС государственных средств и в конечном счете мешала производственной деятельности МТС.

Для решительного оздоровления и укрепления финансового хозяйства МТС и улучшения всей организации их работы постановлением СНК СССР от 5 февраля 1938 г. МТС были переведены полностью на сметное финансирование из государственных средств². Вместе с тем все доходы МТС, т. е. денежная стоимость сдаваемой заготовительным органам натуральной оплаты колхозами работ МТС и денежная оплата отдельных работ с этого времени целиком поступают в общегосударственные ресурсы.

Машинно-тракторные станции финансируются на основе составленных ими годовых производственно-финансовых планов (с разбивкой по кварталам), в которых предусматриваются все производственные и административно-хозяйственные расходы, а также затраты на прирост запасов горючего, смазочных материалов, запасных частей и ремонтных материалов в связи с расширением парка тракторов, комбайнов и машин (т. е. на прирост оборотных средств).

Для покрытия затрат на ремонт тракторов, комбайнов и сельскохозяйственных машин в каждой МТС образуются целевые денежные фонды отдельно для капитального и текущего ремонта. Целевые фонды пополняются путем отчисления с каждого гектара произведенных МТС видов работ в размерах, установленных СНК СССР³. Фонды капитального и текущего ремонта находятся в распоряжении директора МТС и хранятся в

¹ Из этого общего положения сделано исключение для детских садов и яслей. В покрытии расходов по содержанию детей в детских садах и яслях участвуют в определенной доле родители. Государственные средства, отпускаемые на содержание детского сада или яслей, и средства родителей зачисляются на текущий счет в банке, открываемый в распоряжение детского сада или яслей, с которого они покрывают все свои расходы.

² СП СССР 1938 г., № 4, ст. 8 и 1939 г. № 36, ст. 246.

³ Постановление СНК СССР от 27 марта 1941 г. (СП СССР 1941 г. № 12, ст. 85) и постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 18 марта 1943 г. № 289.

Госбанке на особых текущих счетах; перечисление средств на эти счета из государственных ассигнований на ремонт производится один раз в месяц на основании копий актов правлений колхозов на принятые от МТС работы.

В целях стимулирования лучшего использования машинно-тракторного парка и повышения урожайности сельскохозяйственных культур порядок финансирования МТС сочетается с системой поощрительных мероприятий — премий, создающих заинтересованность кадров МТС (директоров, агрономов, механиков, трактористов, комбайнеров и пр.) в выполнении и перевыполнении количественных и качественных показателей производственных планов МТС¹.

§ 13. Нормирование расходов учреждений, финансируемых в сметном порядке

1. Все затраты по учреждениям и мероприятиям, финансируемым в сметном порядке, могут быть подразделены на две основные части — капитальные вложения и операционные расходы (заработная плата, канцелярские и хозяйственные расходы, питание, учебные расходы, медикаменты, приобретение инвентаря и оборудования, командировочные расходы и т. п.). Капитальные вложения планируются и финансируются, как и в других областях народного хозяйства, на основе лимитов, установленных по народнохозяйственному плану или в порядке закона от 19 сентября 1935 г. о внелимитных капитальных затратах.

Иначе обстоит дело в отношении операционных расходов, которые являются важнейшей формой затрат для подавляющей части учреждений, состоящих на смете. При их планировании для установления размера затрат применяется нормативный метод.

Нормативный метод определения затрат опирается во всех случаях на два показателя: а) контингент, обслуживаемый учреждением, и б) норму расходов на одну единицу в целом или по отдельным элементам затрат. Путем перемножения нормы на контингент определяется общая плановая сумма расходов.

Сеть учреждений по каждой отрасли хозяйства и обслуживаемые ими контингенты устанавливаются государственным народнохозяйственным планом. Контингенты для каждого отдельного учреждения (техникума, школы, больницы и пр.) определяются соответствующим отраслевым планом.

Что касается второго элемента сметного расчета — норм расходов, то нормирование заключается в установлении единых измерителей текущих расходов по однородным, преимущест-

¹ Премии выдаются за счет фондов премирования, образуемых из начислений на каждый центнер сданной колхозами натуроплаты, экономии по затратам и государственных ассигнований — СП СССР 1942 г. № 1, ст. 3.

венно массовым, объектам финансирования из государственных средств, имеющим одинаковые производственные признаки.

Нормы в целях наибольшей конкретизации, как правило, устанавливаются по отдельным типичным элементам расходов различных видов учреждений, и только в виде исключения для простейших учреждений за единицу измерения может быть принято учреждение в целом.

Нормирование является необходимым элементом планового хозяйства, представляя собой метод планового воздействия на структуру расходов отдельных смет. При помощи норм направление средств по сметам приводится в соответствие с установками народнохозяйственного плана, достигается одинаковый качественный уровень удовлетворения одних и тех же нужд в однотипных учреждениях и отстающие участки и районы подтягиваются к передовым.

Наряду с функцией планового воздействия нормирование при составлении смет выполняет также функцию расчетного приема и обоснования плановых заданий, придавая им в однородных случаях единство метода и вместе с тем рационализируя самую технику расчетов. Наконец, при исполнении смет нормы служат целям контроля и наблюдения за правильным выполнением положенного в их основу производственного плана.

2. Различают нормы материальные и финансовые. Материальные нормы устанавливают затраты материальных ресурсов (в количественном выражении) на единицу измерения расходов, например состав и количество продуктов питания на одного больного, количество и род предметов в составе учебного оборудования на одного школьника, количество дров на одну печь и т. д.

Материальные нормы, переведенные по государственным ценам в денежное выражение, представляют индивидуальные финансовые нормы, к числу которых относятся также и измерители, получаемые в результате только финансового расчета (нормы командировочных расходов и пр.).

На основе индивидуальных норм строятся первичные сметы учреждений. Однако нормы необходимы не только для составления смет отдельных учреждений, но и для целей сводного планирования, осуществляемого финансовыми, плановыми и отраслевыми органами. Союзным, республиканским, областным и прочим органам пользоваться для целей территориального и отраслевого планирования индивидуальными нормами из-за их многочисленности и разнообразия невозможно, поэтому для плановых расчетов пользуются укрупненными показателями в виде так называемых комбинированных норм.

По своему содержанию комбинированная норма представляет собой сумму индивидуальных норм, пересчитанных на основную единицу, характеризующую производственную деятельность учреждения данного типа (например, один класс — по

расходам на содержание школы, один обучаемый — по расходам ликбеза, одна койка — в больнице и т. д.). В результате такого приведения получается годовой расход на выбранную единицу счета по данному типу учреждения.

Среди норм особое место по методу своего построения занимает норма заработной платы: она строится на основе утвержденных штатов и ставок заработной платы с включением установленных законом прибавок.

Все нормы разделяются на обязательные и факультативные (ориентировочные).

Обязательными нормами являются те, которые утверждены в законодательном порядке или установлены постановлением правительства. Так, обязательными твердыми нормами являются ставки заработной платы, стипендий, пенсий и пособий и штаты учреждений; в отдельных случаях правительство устанавливает минимальные нормы отдельных операционных расходов (например нормы питания в больницах, в детских учреждениях, количество смен белья в больницах и др.).

В необходимых случаях средние нормы дифференцируются по районам с учетом местных условий. При составлении смет учреждениям предоставляется право уточнять факультативные нормы применительно к особенностям и условиям своей работы. В пределах общего объема расходов, исчисленного по нормам, отдельные виды расходов могут иметь отклонения от типовых норм, соответствующим образом обоснованные в каждом отдельном случае.

При составлении смет ведомства обязаны руководствоваться действующим законодательством, тарифами и штатами, т. е. внося в смету какой-либо расход, должны указывать его законное основание (легальный титул). Таким образом, в сметном порядке не могут испрашиваться средства на такие учреждения, должности или мероприятия, которые не установлены законом или постановлением правительства.

ГЛАВА 5

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАСХОДОВ НА ЗАРАБОТНУЮ ПЛАТУ И НА СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО АППАРАТА

§ 14. Порядок установления штатов. § 15. Ставки и фонды заработной платы. § 16. Сметы административно-хозяйственных расходов. § 17. Регистрация штатов, ставок и фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов.

§ 14. Порядок установления штатов

1. В расходах учреждений и организаций, финансируемых в сметном порядке, основное место занимают фонды заработной платы, величина которых находится в прямой зависимости от

штатов учреждений и установленных ставок заработной платы.

В целях упорядочения штатного дела, упразднения искусственно созданных звеньев государственного и хозяйственного аппарата, устранения параллелизма в работе учреждений, пресечения самоуправства в организации новых учреждений и изгнания из советского аппарата всяких излишеств при Совете министров СССР действует постоянная Государственная штатная комиссия¹.

На Государственную штатную комиссию возложено:

1) разработка общегосударственной номенклатуры должностей и должностных окладов; 2) рассмотрение структуры и утверждение штатов министерств СССР, главных управлений и комитетов при Совете министров СССР, центральных кредитных учреждений, кооперативных и общественных организаций; 3) рассмотрение структуры и утверждение штатов республиканских министерств и управлений, комитетов и отделов при советах министров союзных и автономных республик; 4) разработка типовой структуры и типовых штатов местных органов министерств и центральных учреждений Союза ССР, союзных и автономных республик, управленческого аппарата предприятий и хозяйственных организаций, а также исполнительных комитетов советов депутатов трудящихся.

Разработанные Государственной штатной комиссией общегосударственная номенклатура должностей и должностные оклады, структура министерств и центральных учреждений Союза ССР, союзных и автономных республик, центральных кредитных, кооперативных и общественных организаций и типовые штаты утверждаются Советом министров СССР.

Министерствам, ведомствам и советам министров союзных республик запрещено производить какие-либо реорганизации управленческого и хозяйственного аппарата, создавать новые организации и учреждения, изменять должностные наименования и должностные оклады без разрешения в каждом отдельном случае Государственной штатной комиссии.

Таким образом, с 1941 г. структура учреждений, их штаты, должностные наименования и оклады стабилизированы в том виде и размерах, как они были утверждены в порядке, существовавшем до организации Государственной штатной комиссии; всякое же их дальнейшее изменение с 1941 г. может быть произведено лишь с санкции Государственной штатной комиссии или по ее инициативе.

2. Каждое учреждение должно иметь утвержденное Советом министров СССР, Государственной штатной комиссией или в ранее установленном порядке² (если с 1941 г. не было никаких

¹ Постановление СНК СССР от 5 июня 1941 г. № 1473.

² До 1941 г. штаты союзных и республиканских наркоматов и центральных учреждений утверждались соответственными комиссиями по штатам

изменений) штатное расписание, т. е. перечень структурных подразделений, должностных наименований и количества должностей как в целом, так и по отдельным наименованиям.

Для отдельных видов учреждений Советом министров СССР устанавливаются, как указано выше, не индивидуальные, а типовые штаты, которые строятся обычно применительно к нескольким основным типам каждого учреждения в зависимости от объема их работы. Таковы, например, типовые штаты административного и обслуживающего персонала начальных и средних школ, сельских и городских больниц, сельских врачебных амбулаторий, городских и сельских яслей, детских садов и пр. В этих случаях штатное расписание для каждого отдельного учреждения утверждается в пределах типовых штатов вышестоящим ведомственным органом (по местным учреждениям — отделом исполкома, по союзным и республиканским — министерством).

В тех случаях, когда оплата работников производится не в виде твердой повременной ставки, а в зависимости от выполняемой нагрузки, устанавливается штатное количество не должностей, а соответствующих ставок заработной платы. Так, если учитель старших классов школы должен при полной ставке работать 18 часов в неделю, то при наличии по учебному плану, положим, 10-го класса 32 часов уроков в неделю для этого класса будет установлено 1,78 учительской ставки, которые фактически будут распределены между учителями, преподающими отдельные предметы.

§ 15. Ставки и фонды заработной платы

1. Ставки заработной платы для всех отраслей народного хозяйства, культуры и управления утверждаются Советом министров СССР. Должностные оклады для органов государственной власти, государственного управления, суда, прокуратуры и для управленческого аппарата социально-культурных учреждений и хозяйственных организаций устанавливаются либо в твердых ставках заработной платы, либо с указанием по каждому должностному наименованию минимальной и максимальной ставки. В последнем случае руководителям учреждений и организаций предоставляется право в пределах установленного максимума и минимума назначать ставки заработной платы для отдельных лиц, занимающих ту или иную должность, с учетом их опыта и квалификации, объема и качества выполняемой работы¹.

при Наркомфине СССР и наркомфинах союзных республик. Вместе с тем эти комиссии утверждали для каждого ведомства штатные контингенты для подчиненных им учреждений и предприятий. В пределах этих контингентов штаты для каждого отдельного учреждения или предприятия утверждались вышестоящим ведомственным звеном (СЗ СССР 1935 г. № 26, ст. 258).

¹ СЗ СССР 1929 г. № 76, ст. 717 о государственном нормировании заработной платы служащих.

Для особо ценных специалистов, выдвинутых на руководящую работу и проявивших себя особой инициативой и знанием дела, могут устанавливаться персональные оклады. Право назначения персональных окладов предоставлено лишь министрам СССР по учреждениям, предприятиям и организациям союзного подчинения, а также советам министров союзных республик — по учреждениям, предприятиям и организациям республиканского и местного подчинения. Количество лиц, которым устанавливаются персональные оклады, и предельные размеры последних определяются Советом министров СССР отдельно по министерствам, центральным учреждениям СССР и союзным республикам¹.

Для работников социально-культурных учреждений (школы, высшие учебные заведения, научные учреждения, медицинские учреждения) и специалистов сельского хозяйства установлены дифференцированные ставки заработной платы в зависимости от образования, стажа, места работы (город, село) и характера выполняемой работы².

Для лиц, работающих в отдаленных местностях СССР, предусмотрены особые льготы по заработной плате: им устанавливается 10% -я надбавка к окладу в отдаленных местностях первого пояса по истечении каждого года, а в местностях второго пояса — по истечении каждых трех лет; общий размер надбавки не может превышать 100% оклада. Аналогичные льготы предоставляются лицам, работающим вне крупных городских поселений, если они переведены в эти местности по распоряжению администрации или вновь приглашены на работу. С 1 октября 1942 г., согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 3 октября 1942 г., дальнейшее начисление этих надбавок было прекращено; однако надбавки, начисленные до 1 октября 1942 г., продолжают выплачиваться³.

Для ряда категорий работников (учителя, преподаватели техникумов, медицинский персонал, агрономы, ветеринарные врачи и др.) специальные надбавки к заработной плате за работу в отдаленных местностях установлены как твердые, независимо

¹ СП СССР 1938 г. № 39, ст. 229. Персональные оклады могут устанавливаться в размере до полуторамесячного оклада, утвержденного для занимаемой специалистом должности, но не свыше 1 400—3 000 руб. для различных министерств и центральных учреждений СССР и 1 400 для учреждений и организаций республиканского подчинения.

² СП СССР 1943 г. № 11, ст. 197 (заработная плата учителям), 1944 г. № 2, ст. 25 (заработная плата медицинским работникам), постановление СНК СССР от 13 сентября 1942 г. № 1532 (заработная плата работникам вузов), СП СССР 1944 г. № 2, ст. 26 (заработная плата зоотехническим и ветеринарным работникам). Например по этим признакам ставка заработной платы для учителей 8—10-го классов средней школы колеблется от 400 до 650 руб., для врачей — от 500 до 1 000 руб.

³ «Ведомости Верховного Совета СССР», 1942 г. № 38.

от продолжительности работы в этих местностях. Например, для учителей и медицинских работников эти твердые надбавки составляют 20% по Якутской АССР и отдаленным районам Иркутской и Омской областей и Красноярского края и 50% в районах Крайнего Севера.

2. В соответствии с утвержденными штатами и ставками заработной платы по каждому учреждению и организации определяется общий годовой и квартальный фонд заработной платы. В целях усиления контроля за расходованием фонда заработной платы в него включается заработная плата как штатного, так и нештатного контингентов, с исключением заработной платы из всех других статей по смете учреждения. Только по канцелярским и хозяйственным расходам проводится оплата разовых работ, выполняемых отдельными лицами по обслуживанию хозяйственных нужд учреждения (натирка полов, распиловка и колка дров, вставка стекол и т. п.); не выделяется в общий фонд также заработная плата из ассигнований на капитальное строительство, капитальный ремонт и внелимитные затраты.

Таким образом, общий фонд заработной платы каждого учреждения и организации охватывает: 1) заработную плату всех без исключения штатных работников по установленным штатам и ставкам заработной платы; 2) надбавки за работу в отдаленных местностях; 3) сумму разницы между персональными и должностными окладами; 4) заработную плату сезонным рабочим и временным сотрудникам, привлекаемым для выполнения работ, производимых согласно производственному плану (научные экспедиции, геологоразведочные работы, обработка учебно-опытных посевов и т. п.); 5) суммы на оплату отдельных работ, связанных с оперативной деятельностью учреждения и выполняемых нештатными сотрудниками (оплата экспертизы проектов и консультаций, проведение статистических обследований и т. п.)¹.

Для отдельных категорий работников местными исполкомами в сельских местностях должны предоставляться бесплатно в натуре жилые помещения и коммунальные услуги (работникам просвещения, медицинским, ветеринарным и др.). В тех случаях, когда жилое помещение и коммунальные услуги в натуре не могут быть предоставлены, этим работникам выплачивается соответствующая денежная компенсация, которая включается в общий фонд заработной платы².

В целях обеспечения строжайшей дисциплины в расходовании фондов заработной платы и контроля за правильным их исполь-

¹ Постановление СНК СССР от 15 августа 1939 г. о порядке контроля за расходованием фондов заработной платы по бюджетным и хозрасчетным организациям (СП СССР 1939 г. № 49, ст. 395); инструкция НКФ СССР от 25 сентября 1939 г. № 646/129 о фондах заработной платы бюджетных учреждений («ФХЗ», 1939 г. № 29/30).

² СУ РСФСР 1930 г. № 39, ст. 481.

зованием установлен твердый порядок планирования фондов заработной платы. Годовые и квартальные фонды заработной платы по каждому союзному ведомству; а по республиканскому и местному хозяйству — по каждой союзной республике, особо выделяются Госпланом СССР и утверждаются Советом министров СССР в годовых и квартальных народнохозяйственных планах. В пределах утвержденных Советом министров СССР сумм союзные министерства и ведомства определяют твердые годовые и квартальные (с помесечной разбивкой) фонды заработной платы для союзных учреждений и предприятий, а советы министров союзных республик — для республиканских министерств и ведомств и каждого края и области. Аналогичная работа проводится краевыми и областными исполкомами по отношению к своим отделам, районам и городам (областного значения), а также районными исполкомами — к своим отделам. Затем каждое республиканское министерство и отдел исполкома утверждает твердые годовые и квартальные (с помесечной разбивкой) фонды заработной платы по подведомственным учреждениям и предприятиям.

При установлении годовых и квартальных бюджетов (союзного, республиканских и местных) особо выделяется фонд заработной платы по каждому министерству или отделу исполкома, а также по каждому нижестоящему бюджету. В пределах этих лимитов министерства и отделы исполкома утверждают годовую и квартальные (с помесечной разбивкой) фонды заработной платы по всем подведомственным учреждениям, финансируемым по соответствующему бюджету.

Утвержденные по народнохозяйственному плану и бюджету фонды заработной платы являются твердыми лимитами, нарушение которых карается в уголовном порядке. Использоваться утвержденные фонды заработной платы могут по бюджетным учреждениям только на фактический наличный состав в пределах утвержденных штатов и ставок заработной платы, а по производственным предприятиям — в соответствии с выполнением производственных программ. За соблюдением утвержденных фондов заработной платы установлен тщательный контроль: с одной стороны — банков при выдаче средств на заработную плату, а с другой — финорганов при регистрации штатов, ставок и фондов заработной платы.

3. Государственный банк СССР, Сельскохозяйственный банк и коммунальные банки производят выдачу средств на заработную плату бюджетным учреждениям и хозрасчетным организациям с функциями управления, планирования и распределения (управления трестов, объединений, сбыто-снабженческие конторы и другие непроеизводственные организации) исходя из фактического наличия работников и начисленной заработной платы,

¹ СЗ СССР 1933 г. № 13, ст. 75.

но не свыше зарегистрированного органами Министерства финансов СССР фонда заработной платы (для организаций, не подлежащих регистрации, — не свыше утвержденного вышестоящим органом).

Бюджетные учреждения и указанные хозрасчетные организации обязаны ежемесячно представлять банкам справки, подписанные руководителем и главным бухгалтером, о численном составе работников на конец месяца и месячном фонде заработной платы, зарегистрированном финансовым органом или утвержденном вышестоящим органом и причитающемся на списочный состав. Кроме того, банкам представляется после прохождения регистрации в финансовых органах штатов и фондов заработной платы регистрационная карточка.

В необходимых случаях банки имеют право производить фактическую проверку правильности сведений, показанных учреждениями и организациями в справках. За представление банкам заведомо неправильных сведений, а также за выплату заработной платы сверх сумм, выданных для этой цели банком, и за повышение заработной платы наличного состава работников за счет некомплекта штата руководители и главные бухгалтеры учреждений и организаций привлекаются к ответственности по ст. 109 УК РСФСР и соответствующим статьям уголовных кодексов других союзных республик¹.

По промышленным предприятиям учреждения Госбанка выдают средства на заработную плату в пределах утвержденного для каждого предприятия месячного фонда заработной платы на основании представляемой предприятиями справки за подписью директора и главного бухгалтера об утвержденном и начисленном фонде заработной платы за соответствующий месяц.

При невыполнении предприятием месячной программы и при перерасходе фонда заработной платы против фактически выполненной программы учреждения Госбанка могут производить выдачу средств на покрытие перерасхода не свыше 10% месячного планового фонда заработной платы предприятия. Предприятие обязано в последующий месяц принять необходимые меры и привести расходование фонда заработной платы в соответствие с фактическим выполнением производственной программы.

В случае повторного перерасхода фонда заработной платы против фактически выполненной производственной программы учреждения Госбанка могут выдавать средства на покрытие перерасхода лишь в отдельных случаях и притом с разрешения руководителя главка (треста), но не свыше 10% месячного планового фонда заработной платы предприятия, с возмещением

¹ Постановление СНК СССР «О порядке контроля за расходованием фондов заработной платы по бюджетным и хозрасчетным организациям» (СП СССР 1939 г. № 49, ст. 395).

абсолютного перерасхода за счет перераспределения фонда заработной платы внутри главка (треста).

Если сумма перерасхода заработной платы превышает 10% месячного фонда заработной платы, он может быть покрыт только с разрешения соответствующего министра или руководителя центрального учреждения Союза ССР или союзной республики за счет перераспределения установленного фонда заработной платы для министерства или центрального учреждения в целом.

При перевыполнении предприятием производственной программы учреждения Госбанка увеличивают выдачу средств на заработную плату против утвержденного фонда в соответствии с фактически начисленной предприятием заработной платы. В случаях, когда при перевыполнении программы будет иметь место перерасход заработной платы против фактически выполненной программы, сумма перерасхода по данному предприятию покрывается в последующем порядке главком (трестом) за счет перераспределения заработной платы внутри главка (треста). При отсутствии такого покрытия учреждения Госбанка засчитывают выплаченную сумму перерасхода при выдаче средств на заработную плату в следующем месяце.

Руководители и главные бухгалтера предприятий за представление Госбанку заведомо неправильных сведений и за выплату заработной платы сверх сумм, разрешенных банком, несут ответственность в том же порядке, как и по бюджетным учреждениям¹.

Так же строго нормированы по закону или по постановлениям правительства другие постоянные выплаты, производимые из государственных средств отдельным гражданам: пенсии и пособия², стипендии учащимся³, пособия многодетным матерям⁴ и т. п. Во всех случаях установлены точные дифференцированные размеры выплат и определяющие их условия.

¹ Постановление СНК СССР «О порядке контроля за расходованием фондов заработной платы по промышленным предприятиям» (СП СССР 1939 г. № 49, ст. 396).

² Пенсии военнослужащим рядового и младшего начальствующего состава срочной службы и их семьям (СП СССР 1940 г. № 19, ст. 465); пенсии военнослужащим начальствующего состава и их семьям (СП СССР 1941 г. № 15, ст. 282); пенсии инвалидам гражданской и империалистической войн и их семьям (СП СССР 1940 г. № 19, ст. 465; СЗ СССР 1937 г. № 9, ст. 30; СУ РСФСР 1935 г. № 8, ст. 83); пособия семьям военнослужащих рядового и младшего начальствующего состава в военное время («Ведомости Верховного Совета СССР» 1941 г., № 30); академические пенсии (СЗ СССР 1937 г. № 71, ст. 337).

³ Стипендии студентам вузов и техникумов (СП СССР 1943 г. № 12, ст. 217).

⁴ Пособия многодетным матерям (СЗ СССР 1936 г. № 34, ст. 309; «Вед. Верх. Сов. СССР» 1944 г., № 37).

§ 16. Сметы административно-хозяйственных расходов

1. Все расходы каждого учреждения или организации можно подразделить на две группы — расходы функциональные и расходы административно-хозяйственные. Первые охватывают все затраты учреждений или организаций, связанные с выполнением возложенных на них специальных задач (в учреждении здравоохранения — содержание медицинского персонала, приобретение медикаментов и перевязочных средств, питание больных, приобретение и ремонт медицинского оборудования; в учебных заведениях — содержание педагогического персонала, учебные расходы, приобретение и ремонт учебных пособий и книг для библиотек и т. п.). К административно-хозяйственным расходам относятся общие для всех учреждений и организаций расходы, обусловленные самым фактом их существования и деятельности, т. е. содержание управленческого, хозяйственного, счетного и младшего обслуживающего аппарата, канцелярские и хозяйственные расходы, командировки и служебные разъезды, приобретение и ремонт канцелярского и хозяйственного инвентаря и оборудования.

В тех случаях, когда учреждение или организация по своим задачам осуществляет только функции управления и планирования, весь его аппарат является управленческим, а все расходы — административно-хозяйственными. Таковы расходы по содержанию центральных и местных органов государственной власти и государственного управления, суда и прокуратуры. На расходы по содержанию этих учреждений составляются особые сметы, которые объединяются по соответствующим группам и выделяются в особые разделы государственных расходов.

По социально-культурным учреждениям (учебные заведения, медицинские учреждения и пр.) для административно-хозяйственных расходов особых смет не составляется; административно-хозяйственные расходы входят в состав общих смет, охватывающих все расходы этих учреждений.

Сметы по административно-хозяйственным расходам составляются на основе утвержденных для каждого учреждения или организации штатов и ставок заработной платы и установленных норм затрат по отдельным видам расходов. Однако нормы административно-хозяйственных расходов являются лишь максимальным уровнем расходов; в их пределах расходы по смете исчисляются с учетом отчетных данных о фактических затратах в текущем году и мероприятий по проведению жесткого режима экономики.

2. В сметах по содержанию органов государственной власти и государственного управления, суда и прокуратуры, а также административно-хозяйственных расходов в составе общих смет социально-культурных учреждений основную часть составляет фонд заработной платы управленческого аппарата учреждения

или организации, исчисленный исходя из утвержденного штатного расписания и должностных окладов. Если эти оклады утверждены не в виде твердых ставок, а с предоставлением права руководителям учреждений устанавливать дифференцированные оклады в пределах определенного максимума и минимума, то при наличии нескольких однородных должностей для исчисления фонда заработной платы принимается ее средняя ставка по данной группе должностей. При исчислении фонда заработной платы не допускается включение в него расходов по выдаче компенсаций за неиспользованные отпуска, выходных пособий и выплат за сверхурочные работы и выходные дни; все эти расходы должны покрываться за счет сумм по вакантным должностям и экономии по фонду заработной платы. Кроме того, с общего фонда заработной платы снимается 2% на временную нетрудоспособность, в течение которой работники получают вместо заработной платы пособия из фондов государственного социального страхования. Заработная плата нештатному персоналу, приглашенному со стороны, может быть внесена в смету только в тех случаях, когда соответствующие работы (чертежные, ремонтные и т. п.) безусловно необходимы для выполнения плана работ учреждения и не могут быть осуществлены штатным составом.

На общий фонд заработной платы начисляются взносы на государственное социальное страхование по установленному для соответствующего профессионального союза тарифу.

Все остальные расходы (канцелярские, хозяйственные, командировочные, приобретение и ремонт инвентаря) рассчитываются по установленным нормам. При этом нормы командировочных расходов твердо установлены постановлением СНК СССР¹.

По хозяйственным и канцелярским расходам при установлении норм и объема расходов регламентированы только отдельные затраты: запрещены выписка газет предприятиями и учреждениями для бесплатной раздачи рабочим и служащим² и расходование государственных средств на содержание автомашин, принадлежащих отдельным гражданам³, а также установлена платность за выдаваемую рабочим и служащим спецодежду⁴.

Для обеспечения твердого режима экономии в административно-управленческих расходах при планировании нижестоящих бюджетов размер ассигнований на содержание органов государственной власти и государственного управления, суда и прокуратуры устанавливается как максимальный лимит, который не может быть превышен ни при утверждении бюджетов, ни при их исполнении. Соблюдение этого лимита систематически про-

¹ СП СССР 1940 г. № 16, ст. 387.

² СЗ СССР 1938 г. № 1, ст. 5.

³ СЗ СССР 1937 г. № 31, ст. 132.

⁴ Постановление СНК СССР от 25 марта 1942 г. № 776.

веряется финансовыми органами при рассмотрении утвержденных нижестоящих бюджетов и квартальных и годовых отчетов об их исполнении, а также при ревизиях на месте.

§ 17. Регистрация штатов, ставок и фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов¹

1. В целях контроля за соблюдением всеми государственными кооперативными и общественными организациями утвержденных для них штатов, должностных окладов, фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов установлена обязательная ежегодная регистрация в финансовых органах штатов, ставок и фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов. Руководители учреждений, предприятий и организаций не могут вводить в действие штаты, ставки заработной платы и сметы административно-хозяйственных расходов до их регистрации, а Госбанк СССР и банки долгосрочных вложений — производить выдачу средств на выплату заработной платы без предъявления регистрационных карточек с отметкой о регистрации в финансовых органах штатов, ставок и фондов заработной платы.

Министерству финансов СССР предоставлено право освобождать от регистрации отдельные учреждения, предприятия и организации. В этих случаях в Госбанк СССР или банки долгосрочных вложений для получения заработной платы представляется справка соответствующего финансового органа о том, что данное учреждение, предприятие или организация регистрации не подлежит.

Штатные расписания и сметы административно-хозяйственных расходов министерств и центральных учреждений Союза ССР регистрируются в Министерстве финансов СССР; штатные расписания и сметы административно-хозяйственных расходов министерств и центральных учреждений союзных и автономных республик, аппаратов исполкомов краевых, областных, окружных и городских советов депутатов трудящихся регистрируются соответственно в министерствах финансов союзных и автономных республик, краевых, областных, окружных и городских финансовых отделах; штатные расписания и сметы административно-хозяйственных расходов всех остальных учреждений, предприятий и организаций, независимо от их подчиненности, регистрируются по своему месторасположению в городских и районных финансовых отделах.

К регистрации принимаются штатные расписания, утвержден-

¹ Постановление СНК СССР от 23 апреля 1939 г. № 547 («Об усилении контроля за соблюдением установленных штатов, ставок и фондов заработной платы» («ФХБ», 1939 г., № 13/14); инструкция НКФ СССР от 31 марта 1941 г. № 246/36 о порядке регистрации (Сборник постановлений, приказов и инструкций по финансово-хозяйственным вопросам, 1941 г., № 5).

ные Советом министров СССР или Государственной штатной комиссией при Совете министров СССР. По действующим учреждениям, предприятиям и организациям, для которых штатные расписания Советом министров СССР и Государственной штатной комиссией не утверждались, к регистрации принимаются штатные расписания, утвержденные вышестоящими ведомственными организациями, но только в том случае, если по сравнению с зарегистрированными в 1941 г. (год организации Государственной штатной комиссии) в этих расписаниях не увеличена численность штатов, не повышены должностные оклады, не изменены должностные наименования и структура аппарата; однако если в последующие годы были зарегистрированы меньшие штаты и фонды заработной платы, чем в 1941 г., к регистрации принимаются штатные расписания не свыше зарегистрированных в последний раз.

По учреждениям, предприятиям и организациям, для которых установлены типовые штаты (детские сады, средние школы, школы ФЗО и пр.), финансовые органы регистрируют утвержденные вышестоящими организациями штатные расписания в пределах типовых штатов.

По органам государственной власти, государственного управления, суда и прокуратуры, а также по хозрасчетным производственным организациям с функциями управления, планирования и распределения (управления трестов, сбыто-снабженческие конторы и т. п.) регистрируется полностью весь состав штатных работников, включая и рабочих, и соответствующие ставки и фонды заработной платы.

Хозрасчетные производственные организации (промышленные предприятия, строительства, совхозы, МТС, транспорт и пр.), а также торговые предприятия и предприятия общественного питания регистрируют штаты, ставки и фонды заработной платы всех служащих, инженерно-технических работников и младшего обслуживающего персонала; рабочие же всех этих организаций, а также работники цехов промышленных предприятий регистрации не подлежат.

В тех учреждениях и организациях, где основной оперативный персонал получает заработную плату, исчисляемую по выполненной нагрузке (профессорско-преподавательский состав высших учебных заведений, преподаватели техникумов, школ, курсов, медицинский персонал лечебных учреждений, артисты театров и т. п.) или по сдельно-премиальной оплате труда (инженерно-технические работники проектных организаций), по этим группам работников регистрируется только фонд заработной платы; по всем остальным работникам этих учреждений и организаций (административно-хозяйственный, обслуживающий и прочий персонал), находящимся на повременной оплате труда, регистрируются штаты, ставки и фонды заработной платы.

В отношении смет административно-хозяйственных расходов

по учреждениям и организациям регистрации подлежат полностью их сметы, по промышленным предприятиям — сметы общезаводских административно-хозяйственных расходов. Предприятия, учреждения и организации, которым утверждается одна общая смета на производственные и административно-хозяйственные расходы (учебные заведения, лечебные учреждения, зрелищные предприятия, торговые предприятия, предприятия общественного питания и пр.) регистрируют выписки из общей сметы по статьям — заработная плата и начисления на нее по регистрируемому персоналу, канцелярские, почтово-телеграфные и командировочные расходы.

Кроме утвержденных штатов, ставок и фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов, регистрации подлежат также все последующие их изменения в течение года вышестоящими организациями.

2. При регистрации финансовые органы прежде всего проверяют наличие у учреждений, предприятий и организаций утвержденных в установленном порядке штатных расписаний, фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов, а также соответствие фактических штатов, ставок и фондов заработной платы утвержденным. При регистрации штатов финансовые органы не ограничиваются формальной проверкой: рассматривая численность штата и структуру аппарата, финансовые органы изучают функции регистрируемых учреждений, предприятий и организаций, объем их работы и выясняют возможность упрощения и сокращения аппарата. В случае выявления излишеств в штатах и структуре финансовые органы свои предложения по сокращению штатов и упрощению структуры сообщают Министерству финансов СССР, союзной или автономной республики или областному финансовому отделу, в зависимости от подчинения регистрируемой организации, для доведения их до сведения Государственной штатной комиссии.

В тех случаях, когда финансовые органы установят, что увеличение штатов, ставок заработной платы, изменение в структуре аппарата или переименование должностей произведены без утверждения Совета министров СССР или Государственной штатной комиссии, штаты не регистрируются до устранения выявленных нарушений.

В процессе регистрации финансовые органы устанавливают также наличный штат работников, фактически выплачиваемые должностные оклады и фактическое расходование фондов заработной платы и административно-хозяйственных расходов. Если при регистрации будет обнаружено, что по учреждению (предприятию, организации) незаконно повышены ставки заработной платы или в фонд заработной платы и смету административно-хозяйственных расходов включены излишние ассигнования, об этом составляется акт с указанием и расчетом всех нарушений; регистрация же до полного устранения этих нарушений не про-

изводится. Вместе с тем материал о допущенных нарушениях передается судебным органам для привлечения виновных к ответственности.

О прохождении регистрации финансовым органом делаются соответствующие надписи на штатных расписаниях и сметах административно-хозяйственных расходов, а также отметки на регистрационных карточках. При перемене учреждением, предприятием или организацией своего местонахождения оно должно стать на учет в финансовом органе в новом месте нахождения и предъявить ему зарегистрированное штатное расписание, смету и регистрационную карточку, на которой делается отметка о принятии на учет.

3. Министерству финансов СССР и его местным органам предоставлено право производить изъятие в государственные ресурсы выявленных ассигнований на незаконное повышение ставок заработной платы служащим и завышенных ассигнований на административно-хозяйственные расходы. Суммы сокращения годовых смет по бюджетным учреждениям изымаются централизованно, путем сокращения годовых и квартальных ассигнований по смете главного распорядителя кредитов.

Не менее одного раза в год финансовые органы производят на месте ревизию учреждений, предприятий и организаций по соблюдению ими зарегистрированных штатов, ставок заработной платы, правильности расходования фондов заработной платы и ассигнований на административно-хозяйственные расходы.

При выявлении нарушений штатно-сметной дисциплины финансовые органы обязывают учреждения, предприятия и организации в определенный срок (не более 7 дней, а в случаях, связанных с увольнением работников, — не свыше 14 дней) устранить все выявленные нарушения и вместе с тем передают материалы о нарушениях судебным органам для привлечения виновных к судебной ответственности.

При выявлении перерасходов по фонду заработной платы финансовые органы устанавливают сроки восстановления допущенных перерасходов (не более трех месяцев), причем в тех случаях, когда для покрытия перерасхода необходимо соответственно сократить штаты, производят их перерегистрацию.

При обнаружении перерасхода утвержденных по смете административно-хозяйственных расходов финансовые органы сообщают банку о прекращении выдачи средств учреждению, предприятию или организации на эти нужды.

Если в установленный срок нарушения штатной дисциплины не будут устранены, финансовым органам предоставлено право давать распоряжения банкам о прекращении выдачи средств на содержание аппарата учреждения, предприятия или организации. Отмена этого распоряжения производится финансовым органом только по представлении ему доказательств о полном устранении нарушений.

РАЗДЕЛ III

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ

ГЛАВА 6

ОБЩИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ

§ 18. Состав и структура государственных доходов. § 19. Система государственных доходов от предприятий и организаций социалистического хозяйства и от государственных имуществ. § 20. Система государственных доходов, поступающих от населения. § 21. Основы советского налогового права.

§ 18. Состав и структура государственных доходов

1. Расходы Советского государства, связанные с выполняемыми им функциями, покрываются за счет поступающих в его распоряжение государственных доходов.

Экономическую основу СССР составляют социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства. Земля, ее недры, воды и леса—достояние Советского государства. Его же собственностью являются заводы, фабрики, шахты, рудники, железнодорожный, водный, воздушный транспорт, банки, средства связи, организованные государством крупные сельскохозяйственные предприятия (совхозы, машинно-тракторные станции и т. п.), а также коммунальные предприятия и основной жилой фонд в городах и промышленных пунктах.

Эта присущая социалистическому государству особая экономическая организация предопределяет и особый состав источников его государственных доходов. Покрытие государственных расходов в СССР поκειται в основном на непосредственном обращении в ресурсы государства доходов от различных государственных имуществ и предприятий. Государственные доходы СССР опираются прежде всего на растущее производство государственных предприятий, подъем производительности труда, снижение себестоимости и повышение рентабельности этих предприятий. Вместе с тем государственные доходы формируются путем привлечения доходов колхозно-кооперативных организаций и населения, которые поступают в распоряжение госу-

дарства в форме различного рода платежей государству этих организаций и граждан СССР.

Решающее место по своему объему и значению в составе государственных доходов занимают поступления от социалистического хозяйства. В 1941 г. (по плану) они составили почти 90% общего объема государственных доходов, тогда как платежи населения — около 10%.

Всенародный характер Великой Отечественной войны с немецко-фашистскими захватчиками нашел яркое отражение в многообразной помощи трудящихся своему государству. Замечательным проявлением советского патриотизма является участие всего народа своими личными средствами в военных расходах государства. По инициативе рабочих, крестьян и интеллигенции были образованы фонд обороны и фонд Красной Армии, в которые за 1941—1943 гг. было собрано только деньгами свыше 13 млрд. руб. С огромным успехом в течение войны размещены государственные займы и денежно-вещевые лотереи (например, заем 1943 г., выпущенный на 12 млрд. руб., был реализован на 20,8 млрд. руб., заем 1944 г. при выпускной сумме в 25 млрд. руб. размещен почти на 29 млрд. руб.). Вместе с тем в период войны были повышены ставки налогов с населения и введены новые налоги (военный налог, налог на холостяков, бездетных и одиноких граждан).

Все это подняло значение платежей населения в составе государственных доходов. Однако и в военное время доходы от социалистического хозяйства, как и в годы мирного строительства, продолжали занимать основное место в покрытии военных расходов и затрат на восстановление хозяйства и культурных учреждений в районах, освобожденных от фашистских оккупантов. В государственном бюджете на 1945 г., утвержденном в сумме 307,7 млрд. руб., поступления средств населения составляют всего около 27%.

2. По методам мобилизации средств все государственные доходы подразделяются на налоговые и неналоговые. Налог — это установленный законом обязательный платеж, который социалистические предприятия и граждане СССР вносят государству из своих доходов в определенном размере и в определенные сроки. Неналоговые доходы представляют поступления, связанные с использованием имущества, являющихся государственным достоянием (земля, недры, воды, леса, жилой фонд и пр.), а также прибыли и валовые доходы государственных предприятий, обращаемые государством как собственником этих предприятий в свои ресурсы. К неналоговым доходам относятся также добровольные платежи населения по государственным займам и денежно-вещевым лотереям.

В соответствии с изложенным доходы государственного бюджета СССР на 1945 г. имеют следующую структуру (в млрд. руб.):

1. Поступления от государственных и кооперативных предприятий и организаций	224,8
2. Платежи населения	49,5 ¹
3. Займы и другие добровольные взносы населения	33,4

Всего . . . 307,7

Поскольку государственные доходы обеспечивают выполнение важнейших функций социалистического государства, они базируются в основном на устойчивых и регулярных обязательных платежах. Добровольные платежи населения занимают в 1945 г. 11 % общего объема государственных доходов.

§ 19. Система государственных доходов от предприятий и организаций социалистического хозяйства и от государственных имуществ

1. Социалистическая собственность в СССР существует в формах государственной (всенародной) и кооперативно-колхозной. Это определяет различие в характере и организации государственных доходов от государственных и кооперативно-колхозных предприятий и организаций.

Формы государственных доходов от государственных предприятий и хозяйственных организаций находятся в прямой зависимости от методов управления этими предприятиями и организациями.

Выше, в § 9 мы уже указывали, что основным методом, которым социалистическое государство управляет своими предприятиями, является хозяйственный расчет. Хозрасчетные организации представляют собой законченные юридические лица: они получают от государства в свое заведывание основные и оборотные средства, на основе утвержденного плана самостоятельно ведут хозяйство, имеют свой баланс, банковский счет, право на кредитование в банке и право на получение балансовой прибыли.

В целях укрепления хозяйственного расчета, создания наибольшей заинтересованности предприятий в финансовых результатах своей деятельности, в снижении себестоимости, росте прибыли и рентабельности, установлена прямая зависимость между степенью выполнения предприятием количественных и качественных заданий плана и его финансовым состоянием. Это достигается тем, что прибыль оставляется в распоряжении предприятия и направляется им по утвержденному плану на увеличение оборотных средств и на капитальные вложения. Только излишек прибыли над этими расходами предприятия изымается в общегосударственные ресурсы в виде отчисления от прибылей.

¹ В том числе военный налог — 24,4 млрд. руб.

Но наряду с отчислениями от прибылей государственные предприятия вне связи с размером получаемой прибыли уплачивают еще налог с оборота, а предприятия, которые не производят товаров, а занимаются оказанием услуг, вносят налог с нетоварных операций (разновидностью его являются налоги с киноустановок и с публичных зрелищ). Налоги с оборота и с нетоварных операций взимаются при реализации продукции или при оказании услуг в основном в процентном отношении к установленной государством отпускной цене товаров или услуг.

Чем же объясняется наличие двух видов платежей государству одних и тех же государственных предприятий и хозяйственных организаций? Существование двух каналов, по которым поступают в распоряжение государства доходы от этих предприятий и организаций, связано с задачами, с одной стороны, обеспечения регулярности и устойчивости поступления государственных доходов, служащих основным источником для покрытия государственных расходов, а с другой — укрепления хозяйственного расчета.

В отпускной цене на продукцию предприятие полностью возмещает ее себестоимость, т. е. все затраты на производство. Вся же разница между установленной государством отпускной ценой и себестоимостью продукции является чистым доходом предприятия, который принадлежит государству как собственнику предприятия. Вся эта разница могла бы быть оставлена предприятию в виде его прибыли с тем, чтобы на нее был распространен указанный выше режим отчислений от прибылей, т. е. чтобы предприятие сдавало в доход государства из этой разницы только излишек над плановыми расходами на увеличение своих оборотных средств и на капитальные вложения.

Но такой порядо́к, обеспечивая интересы предприятия, ставил бы под угрозу государственные доходы, так как при плохой работе предприятия, при всяком недовыполнении им количественных и качественных заданий плана или при использовании прибыли не по назначению это немедленно отразилось бы на поступлении государственных доходов. Кроме того, в тех отраслях хозяйства, где существует большой разрыв между отпускной ценой и себестоимостью (спирт, вино, табак и пр.), прибыль достигла бы крайне высоких размеров, что привело бы к утрате предприятием масштаба для оценки результатов своей деятельности и к ослаблению хозяйственных импульсов для борьбы за снижение себестоимости и за повышение рентабельности.

Если бы, наоборот, государство весь разрыв между отпускной ценой и плановой себестоимостью изымало в свои доходы путем твердых ставок налога с оборота с отпускной цены, то это неизбежно привело бы к нарушению интересов хозяйственного расчета. В этих условиях при всяком, даже не зависящем от предприятия, превышении плановой себестоимости налог оказался бы выше разрыва между отпускной ценой и себестои-

мостью, изымал бы оборотные средства предприятия и привел бы к расстройству его финансовое хозяйство. Вместе с тем такая система платежей предприятия, исключая плановую прибыль и тем самым переносящая полностью покрытие расходов на увеличение оборотных средств и на капитальные вложения на финансирование из государственных средств, устранила бы механизм, создающий прямую заинтересованность предприятий в финансовых результатах своей деятельности и материальные стимулы к повышению рентабельности.

Поэтому система государственных доходов от государственных предприятий строится на комбинации обоих указанных платежей, которая обеспечивает и интересы государства в целом, и каждой хозяйственной организации в отдельности. Часть разницы между отпускной ценой и плановой себестоимостью остается предприятию в виде его прибыли, из которой предприятие вносит государству только излишек над плановыми расходами на увеличение оборотных средств и на капитальные вложения. Остальная часть изымается государством при помощи налога с оборота или с нетоварных операций немедленно вслед за реализацией товаров или оказанием услуг.

Оставляемая предприятию прибыль является как бы буфером между себестоимостью и налогом с оборота. При невыполнении предприятием плановых заданий по себестоимости это отразится прежде всего и в основном на самом предприятии, на его прибыли и тех мероприятиях, проведение которых покрывается этой прибылью. Налог же с оборота, который взимается, не ожидая выявления по балансам финансовых результатов деятельности предприятия, поступает полностью.

Необходимо отметить, что налог с оборота не только обеспечивает устойчивое поступление государственных доходов, но и является орудием регулирования уровня плановой прибыли во всех отраслях хозяйства и контроля за выполнением планов производства и реализации товаров.

Экономический источник прибыли и налога с оборота один и тот же. Разница между отпускной ценой и себестоимостью продукции представляет собой денежное выражение прибавочного продукта, создаваемого социалистическими предприятиями и являющегося источником удовлетворения всех нужд, связанных с расширенным воспроизводством и потребностями общества в целом. Налог с оборота и отчисления от прибылей — лишь различные методы концентрации в руках государства как собственника предприятий денежного эквивалента прибавочного продукта с целью направления его на образование соответствующих общественных фондов (см. главу 1).

2. В другой форме поступают доходы от государственных предприятий и хозяйственных организаций, которые не переведены на хозяйственный расчет и финансируются в сметном по-

рядке. Такие предприятия и организации все свои валовые доходы полностью сдают в общегосударственные ресурсы, не производя из них никаких расходов (например МТС). Этот же порядок относится и к доходам от государственных имуществ, если для управления ими не создано специальных хозрасчетных организаций; они находятся в непосредственном ведении органов государственного управления и используются предприятиями, учреждениями или гражданами за плату по установленным таксам (например лес на корню и пр.).

В тех случаях, когда государственные имущества используются путем сдачи их в аренду, государственные доходы от этих имуществ поступают в форме арендной платы (торговые и складские помещения, места под торговлю, торфяные болота и пр.).

Наконец, к числу государственных доходов, поступающих от государственных учреждений, относятся взимаемые ими в процессе своей деятельности установленные законом пошлины и сборы (государственная пошлина, пошлина по делам о патентах на изобретения, сбор за проверку и клеймение мер и весов, сбор за установление товарных знаков и пр.). И пошлина и сбор в отличие от налога представляют собой плату за оказываемые государственными учреждениями услуги или за совершение определенных актов.

Учреждения не имеют права расходовать поступления сборов и пошлин и обязаны полностью сдавать их в государственные доходы.

3. На иных началах строится система государственных доходов от кооперативно-колхозных предприятий и организаций. В кооперативно-колхозных организациях, согласно Конституции СССР, все средства производства и вся производимая ими продукция, а следовательно и все поступающие от ее реализации доходы, являются собственностью колхозов и кооперативных организаций. Та часть народного дохода, которая поступает в собственность колхозно-кооперативного сектора народного хозяйства, может быть привлечена к покрытию общегосударственных расходов (т. е. удовлетворению потребностей всего общества) в основном налоговыми методами, т. е. путем возложения государством на колхозно-кооперативные организации обязанности вносить в общегосударственные ресурсы определенную долю своих доходов. Колхозы уплачивают из своих доходов подоходный налог с колхозов, а кооперативные организации — подоходный налог с кооперации.

Оба эти налога помимо финансового имеют крупное политико-экономическое значение. Подоходный налог с кооперации является рычагом государственного контроля за финансовой деятельностью кооперативных организаций и за ходом их нако-

плений. Налог содействует правильной постановке в кооперативных организациях учета и отчетности, внедрению и укреплению хозрасчета и проверке выполнения количественных и качественных заданий промфинплана. Особое значение имеет этот налог в борьбе с нездоровыми тенденциями отдельных промысловых артелей к получению прибылей не за счет повышения производительности труда и снижения себестоимости, а за счет нарушения государственной политики цен.

Подходный налог с колхозов играет крупную роль в организационно-хозяйственном укреплении колхозов. Налог содействует правильной организации в колхозах финансового хозяйства, учета и отчетности, которые непосредственно связаны с борьбой за правильную организацию труда и за правильное распределение доходов, против хищения колхозного добра, уравниловки и обезлички. В то же время налог является в этом отношении одним из действенных орудий государственного контроля.

Дифференциация обложения и система льгот служат орудием экономической политики, содействуя развитию отдельных отраслей кооперативно-колхозного хозяйства, имеющих важнейшее народнохозяйственное значение.

Кроме подходного налога, на организации промышленной кооперации и кооперации инвалидов при реализации ими своей продукции или при оказании услуг распространяются соответственно налог с оборота и налог с нетоварных операций. Освобождение кооперации от этих налогов привело бы либо к нарушению принципа единства государственных цен на однородную продукцию, либо, при сохранении единых цен, к образованию в кооперативных организациях крупных прибылей, не обусловленных их производственной деятельностью и снижающих стимулы к рационализации производства, повышению производительности труда и уменьшению себестоимости продукции.

Что касается колхозов, то они имеют право содержать из числа промышленных предприятий, не связанных с сельскохозяйственным производством, только электростанции, кузницы и мелкие подсобные к сельскому хозяйству кустарные предприятия (гончарные, кирпично-черепичные, колесные и т. п.), необходимые для нужд колхоза. Продукция этих предприятий, идущая на нужды колхоза или отпускаемая членам данного колхоза, к обложению налогом с оборота не привлекается (льготы для колхозов); обороты же по продаже продукции на сторону подлежат обложению налогом с оборота в общем порядке.

Реализуемая колхозами сельскохозяйственная продукция налогом с оборота не облагается. Это объясняется прежде всего тем, что уровень государственных цен, по которым производятся заготовка и закупка основной массы сельскохозяйственной продукции колхозов, установлен ниже государственных отпускных

цен и без учета налога с оборота¹. Поэтому налог с оборота в данном случае уплачивают заготовительные организации, продающие сельскохозяйственные продукты по государственным отпускным ценам. Другая часть сельскохозяйственной продукции колхозов реализуется на колхозных рынках по складывающимся на них ценам. Привлекать эту часть к обложению налогом с оборота при текучести рыночных цен и затруднительности должной постановки учета технически было бы крайне сложно, да и нецелесообразно с точки зрения содействия развитию колхозной торговли. Поэтому доходы колхозов от торговли на колхозных рынках налогом с оборота не облагаются и учитываются в составе облагаемых доходов при взимании подоходного налога с колхозов.

Кроме перечисленных выше платежей, государственные доходы от кооперации поступают также по линии государственных займов, в которые кооперативные организации вкладывают свои свободные средства.

§ 20. Система государственных доходов, поступающих от населения

1. Конституция СССР устанавливает, что каждый колхозный двор, кроме основного дохода от общественного колхозного хозяйства, имеет в личном пользовании небольшой приусадебный участок земли и в личной собственности подсобное хозяйство на приусадебном участке, жилой дом, продуктивный скот, птицу и мелкий сельскохозяйственный инвентарь — согласно Уставу сельскохозяйственной артели. Вместе с тем Конституция СССР допускает наряду с социалистической системой хозяйства, являющейся господствующей формой хозяйства в СССР, мелкое частное хозяйство единоличных крестьян и кустарей, основанное на личном труде и исключаящее эксплуатацию чужого труда.

Доля народного дохода, которая поступает в собственность колхозников от их подсобного хозяйства и в собственность единоличников и кустарей от их частного хозяйства, может быть привлечена к созданию общегосударственного фонда денежных ресурсов, необходимых для осуществления функций государства, в основном путем обращения в этот фонд части их доходов налоговым методом.

Налоги с населения, однако, не только регулярный, устойчивый источник государственных доходов, но и мощное орудие экономической политики Советского государства. В первой фазе развития социалистического государства налоги наряду с другими мероприятиями по отношению к крестьянству сыграли крупную роль в деле помощи беднякам (освобождение от нало-

¹ Было бы явно нецелесообразно уплачивать колхозам при заготовках эти цены и затем изымать налог с оборота.

гов), укрепления союза рабочего класса со средним крестьянством, отрыва его от кулаков, ограничения и вытеснения кулачества и ликвидации его на основе сплошной коллективизации. Льготное обложение колхозов и колхозников по сравнению с единоличными хозяйствами способствовало укреплению колхозного строя и обобществлению орудий и средств производства в сельском хозяйстве. Не меньшее значение имели налоги в отношении регулирования деятельности частного капитала в торговле и промышленности и полного вытеснения его из этих отраслей хозяйства.

Во второй фазе развития социалистического государства налоговая система содействует сохранению и укреплению социалистической собственности, правильному сочетанию общественных и личных интересов советских граждан и регулированию накоплений единоличных крестьянских хозяйств и кустарей.

2. К обложению налогами привлекается и та часть народного дохода, которая поступает в личную собственность граждан СССР в форме заработной платы и других видов вознаграждения за труд. Тем самым граждане СССР часть доходов, которые они получают в итоге распределения народного дохода для личного потребления, обращают в фонды коллективного потребления, организуемые социалистическим государством.

В действующей системе налогов с населения основными налогами являются подоходный налог, взимаемый с городского и сельского населения, не ведущего сельского хозяйства, и сельскохозяйственный налог с сельского населения, занятого сельским хозяйством. В период Отечественной войны введены военный налог и налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан, которые распространены на все население СССР. Кроме того, к налогам с населения относятся налог на лошадей единоличных крестьянских хозяйств и местные налоги и сборы.

Кроме обязательных налоговых платежей, граждане СССР участвуют в покрытии государственных расходов в форме добровольных платежей — подписки на государственные займы, приобретения билетов денежно-вещевых лотерей и самообложения сельского населения.

§ 21. Основы советского налогового права

1. Совокупность юридических норм, регулирующих порядок установления налогов, условия возникновения и прекращения налоговых обязательств предприятий, организаций и граждан, их налоговые обязанности и права и порядок взыскания налогов, составляет налоговое право, являющееся составной частью финансового права СССР.

Право установления налогов, согласно Конституции СССР, принадлежит только высшему органу государственной власти

СССР — Верховному Совету СССР (ст. 14, п. «л»). В период между сессиями Верховного Совета СССР установление налогов осуществляется Президиумом Верховного Совета СССР, указы которого о введении новых налогов или изменении положений о действующих налогах утверждаются в дальнейшем сессией Верховного Совета СССР.

Права Совета министров СССР в области налогов устанавливаются законами об отдельных налогах. В ряде случаев Совету министров СССР предоставлено право устанавливать ставки налогов (налог с оборота, государственная пошлина) или дифференцировать утвержденные законом общесоюзные ставки по союзным республикам (военный налог), а также делать изъятия из предусмотренного законом общего порядка уплаты налога (налог с колхозов, сельскохозяйственный налог, налог с оборота) в целях стимулирования развития отдельных отраслей народного хозяйства и предоставления льгот отдельным группам плательщиков (переселенцам, населению окраин Союза ССР и пр.).

В связи с тем, что налоговое законодательство является общесоюзным, право издания инструкций по применению этого законодательства принадлежит только Министерству финансов СССР; это положение обычно особо оговаривается в налоговых законах.

Из того положения, что на всей территории СССР налоги могут быть введены только в порядке общесоюзного законодательства, с полной очевидностью вытекает недопустимость взимания каких бы то ни было налогов и сборов, не предусмотренных этим законодательством. Самочинное местное налоговотворчество является государственным преступлением, караемым в уголовном порядке.

2. Исключительное право Верховного совета СССР на издание налоговых законов не исключает, однако, широкой налоговой компетенции союзных и автономных республик и местных органов государственной власти. Кроме обязанности точно и своевременно проводить установленные законодательством СССР налоги, союзным и автономным республикам и местным советам депутатов трудящихся законами об отдельных налогах и положением об их взимании предоставлено право выносить постановления и решения по ряду налоговых вопросов, конкретизирующие общесоюзные нормы применительно к экономическим особенностям и условиям отдельных республик и административных единиц. Это право относится в основном к установлению размеров доходов плательщиков и ставок отдельных налогов, дополнительных льгот и изъятий, а также сроков уплаты налогов.

Так, по сельскохозяйственному налогу (ст. 4 Закона о налоге) советы министров союзных республик, исходя из средних

норм доходности, утвержденных союзным законодательством для союзных республик, имеют право устанавливать нормы доходности по различным отраслям и культурам сельского хозяйства для отдельных автономных республик, краев и областей, увеличивая или уменьшая средние ставки в пределах до 30% в зависимости от экономических особенностей автономных республик, краев и областей. Аналогичное право предоставлено советам министров союзных республик, не имеющих областного деления, советам министров автономных республик и исполкомам краевых и областных советов депутатов трудящихся в отношении норм доходности для отдельных районов (исходя из норм, утвержденных для края или области), а также отдельных сельских советов (на основе норм, установленных для района). По тому же налогу советы министров союзных республик по местным условиям могут приближать первый срок уплаты налога не более чем на месяц сравнительно со сроком, утвержденным законом о сельскохозяйственном налоге.

По местным налогам верховные советы и советы министров союзных и автономных республик, советы депутатов трудящихся и их исполкомы имеют право понижать утвержденные законом ставки налогов, устанавливать льготы как для отдельных категорий облагаемых объектов и групп плательщиков, так и для отдельных плательщиков, а так же вовсе не вводить на территории республики, края, области или района некоторые местные налоги (ст. 2 Указа о местных налогах и сборах).

Советы министров союзных республик могут полностью или частично освобождать от уплаты подоходного налога с колхозов отдельные колхозы, пострадавшие от стихийных бедствий, в зависимости от размеров понесенного ущерба (ст. 11 Закона о налоге). Вместе с тем этим же колхозам советы министров союзных республик (не имеющих областного деления), советы министров автономных республик и исполкомы краевых, областных и районных советов могут предоставлять отсрочки по уплате налога (ст. 9). Право полностью или частично освобождать от налога хозяйства, пострадавшие от стихийных бедствий, предоставлено Советам министров союзных республик (не имеющих областного деления), советам министров автономных республик и исполкомам краевых и областных советов и по сельскохозяйственному налогу (ст. 26 Закона о налоге).

Согласно Положению о взыскании налогов, количество предметов домашнего обихода, продуктов питания, кормов для скота и инструментов для кустарного промысла, на которые не может быть обращено взыскание недоимок по налогам, устанавливается законодательством союзных республик.

3. Общесоюзный закон о каждом налоге предусматривает: 1) субъекта налога, т. е. его плательщика, 2) объект обложения или основание для взимания налога, 3) порядок обложения,

4) ставку налога, 5) сроки уплаты, 6) льготы, 7) ответственность плательщиков и взыскания за нарушения закона о налоге.

В связи с установлением и взиманием налогов между предприятиями, организациями и гражданами СССР, с одной стороны, и Советским государством, с другой, возникают налоговые правоотношения, регулируемые законами об отдельных налогах. Основным содержанием этих отношений является одностороннее обязательство плательщика внести государству безвозвратно определенную сумму в виде налога. Каждый отдельный плательщик налога никакого непосредственно эквивалента в связи с уплатой налога от государства не получает. Однако особенностью советских налогов является их коллективная возвратность: поступившие налоги государство возвращает обществу в целом, направляя их на образование фондов для удовлетворения общественных потребностей.

4. Обязанности плательщиков налогов не исчерпываются только уплатой налога. Предприятия и организации социалистического хозяйства, являющиеся плательщиками налогов, обязаны регистрироваться в финансовых органах, представлять им установленную отчетность и допускать должностных лиц финансовых органов к обследованию их деятельности и проверке соответствующих документов. Граждане — плательщики налогов должны подавать финансовым органам декларации о получаемых доходах (подоходный налог) или сообщать необходимые сведения об этих доходах при учете финансовым органом объектов обложения (сельскохозяйственный налог), не укрывая имеющихся источников доходов, а также беспрепятственно допускать представителей финансовых органов в помещения, где производятся занятия и промыслы, для проверки относящихся к этим занятиям и промыслам документов и осмотра запасов сырья, материалов и готовых изделий. Вместе с тем плательщикам налогов предоставляется и ряд прав: право на льготы, на жалобу, на возврат излишне внесенных сумм, на сложение налога при наличии определенных условий.

Налоговое обязательство для налогоплательщиков в одних случаях возникает непосредственно из закона, а в другом — только в результате особого акта органов государственного управления, ведающих взиманием налогов (финансовых органов). По ряду налогов подлежащая уплате сумма налога, так называемый оклад налога, устанавливается для каждого отдельного налогоплательщика финансовым органом, и обязанность уплаты налога возникает только после получения плательщиком от финансового органа соответствующего распоряжения (платежного извещения) с указанием начисленной суммы налога (оклада). Отсюда эти налоги носят название окладных. Необходимо отметить, что для отдельных окладных налогов законом установлена определенная давность для привлечения к обложению. Так, согласно ст. 28 Указа Президиума Верховного Совета

СССР о подоходном налоге с населения, плательщики, своевременно не обложенные налогом, привлекаются к обложению за истекшее время не более чем за два предшествующих года. По налогу со строений и по земельной ренте в аналогичных случаях применяется годичная давность.

В отличие от окладных неокладные налоги при наличии соответствующих оснований, с которыми закон связывает обязанность уплаты налога, уплачиваются самими плательщиками по установленному тарифу, не ожидая предварительных распоряжений финансовых органов и лишь под последующим их контролем. К числу окладных налогов относятся: сельскохозяйственный налог, подоходный налог с колхозов, подоходный налог с населения и др.¹ Неокладным является, например, налог с оборота или налог с нетоварных операций.

5. От правоотношений, возникающих при взимании налогов, существенно отличаются отношения, связанные с пошлинами и сборами. Здесь обязательство уплаты появляется лишь в тех случаях, когда предприятие, организация или гражданин обращаются к органам государственного управления или судебным органам за получением специальной услуги (судебная защита, нотариальные действия, регистрация для получения тех или иных прав и пр.). Уплата пошлины или сбора является обязанностью плательщика, без выполнения которой он не может получить указанной услуги, но возникает она в большинстве случаев в зависимости от воли самого плательщика и его обращения к соответствующим органам. Роль финансового аппарата по отношению к плательщикам пошлин и сборов чисто пассивная; его контроль направляется на то, чтобы учреждения, оказывающие соответствующие услуги и обязанные взимать при этом пошлину или сбор, точно выполняли это требование закона.

6. Субъектом налогового правоотношения, на которого законом непосредственно возлагается обязанность уплаты налога, могут быть государственные, колхозно-кооперативные и общественные предприятия и организации и граждане СССР. Предприятия и организации социалистического хозяйства являются субъектами налоговых правоотношений только в тех случаях, когда они наделены правами юридического лица, имеют свой расчетный или текущий счет в банке и самостоятельный баланс. В противном случае налоги уплачиваются высшим звеном, обладающим правами юридического лица.

Налоговая правоспособность граждан непосредственно связана с общегражданской правоспособностью. Однако последней недостаточно для определения субъекта налогового правоотно-

¹ Взимание налогов с рабочих и служащих при выдаче им заработной платы не изменяет характера налогов как окладных. Здесь только технически совпадают извещение о налоге и его уплата.

шения, так как не всякий гражданин обязан уплачивать налоги. Необходимо наличие специальной налоговой правоспособности. Ее признаками могут быть подданство, местожительство и обложение на территории СССР соответствующим объектом обложения. Как общее правило, основным является последний признак. Подходным налогом с населения облагаются, с одной стороны, граждане СССР, имеющие на территории СССР самостоятельные источники дохода, независимо от того, где они проживают — в СССР или за границей, а с другой — иностранные граждане, работающие в СССР или имеющие на территории СССР какие-либо другие источники дохода. Вместе с тем граждане СССР, постоянно работающие за границей, по заработку, получаемому за границей, налогом не облагаются.

Но по другим налогам для определения субъекта налогового правоотношения на первое место выдвигается признак подданства. Так, налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан распространяется только на граждан СССР; проживающие в СССР иностранные граждане к этому налогу не привлекаются.

Из всех юридических признаков субъекта налогового правоотношения решающим является признак наличия соответствующего объекта или основания обложения. Объектами обложения по различным налогам могут быть чистый доход (подходный налог с населения), валовой доход (подходный налог с колхозов), оборот по реализации товаров или оказанию услуг (налог с оборота, налог с нетоварных операций и др.), прибыль (подходный налог с кооперации) или имущество (налог со строений, с владельцев транспортных средств, налог на лошадей единоличных хозяйств и др.).

Размер налогового обязательства определяется по ставкам, устанавливаемым налоговым законом в определенном отношении к объекту обложения. Как общее правило, шкала обложения строится по пропорциональному или прогрессивному признаку. В первом случае размер налога нарастает одним и тем же темпом вместе с повышением величины облагаемого дохода, т. е. ставка налога в процентном отношении к этому доходу остается неизменной; во втором — размер налога увеличивается в большей степени, чем растет облагаемый доход, т. е. процент изъятия повышается.

Пропорциональная система применяется в отношении предприятий и организаций социалистического хозяйства (за исключением подходного налога с промысловой кооперации), поскольку в задачи налоговой политики в данном случае входит не регулирование доходов и накоплений предприятий и организаций, а наоборот, их всемерное стимулирование.

Прогрессивные налоги применялись в первой фазе развития социалистического государства для ограничения и вытеснения капиталистических элементов. В настоящее время они исполь-

зуются для стимулирования подчинения личного хозяйства общественному, для соизмерения долей участия трудящихся своими личными доходами в покрытии государственных расходов и для регулирования доходов и накоплений мелкого частного хозяйства.

В отдельных случаях размеры налога устанавливаются в твердых ставках независимо от размера дохода (например, военный налог с колхозников, единоличников и членов их хозяйств взимался в пределах района по единой твердой ставке). Система твердых ставок применяется либо как метод льготного обложения, либо как технический прием, облегчающий проведение налога, когда учет фактических доходов не имеет решающего значения для поставленных налоговым законом задач.

7. Советское налоговое законодательство предусматривает широкий круг льгот и изъятий для отдельных категорий плательщиков. Система льгот и изъятий является активным методом использования налогов как орудия экономической политики. Освобождение от налога или снижение его ставок служит задачам стимулирования развития отдельных отраслей хозяйства и мероприятий (например освобождение от обложения налогом с оборота предприятий местной промышленности и промкооперации по производству товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья, освобождение от обложения сельскохозяйственным и подоходным налогами старателей золотой и платиновой промышленности и по добыче редких металлов и др.).

С другой стороны, льготы и изъятия в виде полного освобождения от налога или понижения его размеров предоставляются по имущественному положению граждан. Налоговые законы предусматривают необлагаемый минимум доходов (подоходный налог с населения), освобождают от обложения пенсионеров, хозяйства нетрудоспособных колхозников и единоличников (инвалидов войны и труда и лиц преклонного возраста при отсутствии других трудоспособных членов), снижают обложение граждан, имеющих на своем иждивении нетрудоспособных членов семьи, освобождают полностью или частично от обложения хозяйства переселенцев и пострадавшие от стихийных бедствий и т. п.

Наконец, налоговые льготы в виде освобождения от обложения отдельными налогами предоставляются лицам, имеющим особые заслуги перед родиной: Героям Советского Союза, Героям Социалистического Труда, лицам, награжденным орденами Союза ССР, лауреатам сталинских премий, а также военнослужащим.

Кроме льгот, перечисленных в законах о налогах, эти законы, как указывалось выше, предоставляют Совету министров СССР, советам министров союзных и автономных республик и исполкомам краевых и областных советов право устанавливать в отдельных случаях дополнительные льготы отдельным платель-

щикам или целым их группам. По некоторым налогам такое право предоставляется и Министерству финансов СССР (подходный налог с населения, налог с оборота, налог с нетоварных операций), а также министерствам финансов союзных и автономных республик и краевым и областным финансовым отделам (по подходному налогу с населения).

8. Прекращение налогового отношения и погашение налогового обязательства производятся, как общее правило, уплатой налога в установленные законом сроки.

Исключительным способом погашения налогового обязательства является сложение налога. Сложение производится финансовыми органами при полной безнадежности взыскания налога (отсутствие у плательщика имущества или доходов, на которые по закону может быть обращено взыскание, нерозыск плательщика, выбывшего вместе с семьей из района постоянного жительства, и др.).

Наряду с погашением налогового обязательства законодательство предусматривает возможность его пролонгации путем отсрочки или рассрочки платежа. Отсрочка и рассрочка предоставляются финансовым органом по ходатайству плательщика, в случае невозможности для него уплаты налога из-за материальных затруднений в установленные сроки.

9. В случае неуплаты налога по истечении предельного срока сумма налога перечисляется финансовым органом в недоимку. В целях побуждения плательщика к своевременной уплате налога на недоимщика налагается особое взыскание в виде пени, начисляемой на недоимку; пеня пропорциональна неуплаченным суммам и непрерывно нарастает с течением времени.

Недоимка взыскивается с плательщика в принудительном порядке путем обращения финансовыми органами взыскания на денежные средства и имущество недоимщика. С государственных и кооперативных организаций взыскание недоимок производится в бесспорном административном порядке; с колхозов и граждан обращение взыскания на их денежные средства и имущество допускается только по решению суда.

Недоимки по налогам взыскиваются с плательщика преимущественно перед претензиями к нему других кредиторов. Преимущественное право государства на взыскание недоимок уступает только обязательствам недоимщика по заработной плате, взносам на социальное страхование и претензиям кредитного учреждения на заложенное в нем имущество.

При наличии неоднократных случаев неуплаты налога (злостного уклонения от уплаты налога) недоимщики привлекаются к уголовной ответственности (например, ст. 37 Закона о подходном налоге с населения, ст. 34 Закона о сельскохозяйственном налоге).

Порядок принудительного взыскания недоимок, отсрочек и рассрочек налоговых платежей и сложения недоимок детально регламентирован особым законом — Положением о взыскании налогов и неналоговых платежей, которое подробно рассматривается ниже, в главе 12.

10. Плательщики налогов несут ответственность не только за своевременную и полную уплату налога, но и за выполнение других обязанностей, налагаемых на них законом о налогах. Нарушение этих обязанностей влечет за собой либо штраф, либо ответственность в уголовном порядке. Так, за непредставление установленной отчетности финансовые органы могут налагать штраф как на виновных должностных лиц, так и на предприятия и организации, уплачивающие налоги (например, ст. 22 Положения о налоге с оборота, ст. 13 Закона о подоходном налоге с колхозов и др.); плательщики подоходного налога подвергаются штрафу за неподачу в срок деклараций. За укрытие же источников дохода, за показание в декларациях и отчетах заведомо неверных сведений плательщики налога и виновные должностные лица привлекаются к уголовной ответственности (ст. 34 Закона о подоходном налоге с населения, ст. 33 Закона о сельскохозяйственном налоге, ст. 14 Закона о подоходном налоге с колхозов и др.).

11. Плательщикам налогов предоставлено широкое право обжалования как размеров начисленных на них налогов и наложенных штрафов, так и неправильных действий или распоряжений финансовых органов. Жалобы направляются в тот финансовый орган, который производил обложение налогом, а затем последовательно могут подаваться вышестоящим финансовым органам до Министерства финансов СССР включительно. Законы о налогах или инструкции к ним Министерства финансов СССР регламентируют сроки обжалования и рассмотрения жалоб отдельными инстанциями (например, ст. 38 Закона о подоходном налоге с населения, ст. 65 инструкции Министерства финансов СССР о порядке обложения колхозов подоходным налогом, ст. 119 инструкции о порядке взыскания не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей и др.).

Подача жалоб не приостанавливает взыскания налога; налоговое обязательство подлежит предварительному выполнению. Принятие принудительных мер взыскания в этих случаях может быть приостановлено финансовым органом только по специальному ходатайству плательщика налога. Если жалоба плательщика будет удовлетворена, излишне внесенные им суммы направляются на погашение недоимки того же плательщика по другим налогам (если они имеются), засчитываются в предстоящие платежи (при согласии плательщика) или возвращаются обратно.

НАЛОГИ С ПРЕДПРИЯТИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ХОЗЯЙСТВА

§ 22. Налог с оборота. § 23. Налог с нетоварных операций.
 § 24. Налог с киноустановок и с публичных зрелищ. § 25. Подоходный налог с предприятий и организаций кооперативных систем и с предприятий общественных организаций. § 26. Подоходный налог с колхозов

§ 22. Налог с оборота

1. Налогом с оборота облагаются обороты государственных, кооперативных (кроме колхозов) и общественных предприятий и организаций по продаже товаров собственного производства или собственной заготовки. Налог уплачивается в децентрализованном порядке; плательщиками его являются отдельные предприятия и хозяйственные организации (фабрики, заводы, базы, артели, совхозы и др.), которые находятся на самостоятельном балансе и имеют свой расчетный счет в кредитном учреждении¹. По оборотам предприятий, не находящихся на самостоятельном балансе и не имеющих своего расчетного счета, налог уплачивается вышестоящей организацией, в состав которой входит данное предприятие.

Основным принципом действующей системы налога с оборота является однократность обложения налогом. По каждому товару налог с оборота уплачивается только один раз, независимо от количества торговых звеньев, через которые он проходит. Этот принцип непосредственно связан с системой единых плановых цен, которые не могут изменяться и увеличиваться в процессе обращения товаров.

Однако если определенный товар, обложенный налогом с оборота у поставщика, поступил в переработку в качестве сырья и из него выработан другой товар, то обороты по продаже этого нового товара привлекаются к налогу самостоятельно (например, обороты по продаже сахара облагаются на базах Главсахара, выработанные же из сахара кондитерские изделия подлежат обложению налогом при их реализации предприятиями кондитерской промышленности).

В целях обеспечения однократности обложения каждого товара к налогу привлекаются не все обороты предприятий, а лишь обороты по продаже товаров своего производства и своей заготовки. Таким образом, если предприятие реализует какую-либо

¹ В ряде отраслей промышленности функции сбыта продукции предприятий переданы специальному главку (сбыту). В этих случаях налог с оборота уплачивается сбытовыми базами этого главка по мере реализации товаров, обороты же между предприятиями и сбытовыми базами от налога освобождены.

продукцию, которая получена им от другого предприятия по цене, включающей налог с оборота, то обороты по этой реализации у данного предприятия обложению не подлежат. Вместе с тем обороты по продаже товаров внутри одной и той же хозяйственной организации (главка, треста) для целей дальнейшего сбыта или промышленного потребления налогом не облагаются. К обложению привлекаются лишь обороты по продаже товаров на сторону, т. е. предприятиям, не входящим в данную хозяйственную организацию.

Обязанность уплаты налога с оборота возникает у предприятия только по совершении оборота. Моментом же совершения оборота считается поступление денег за проданный товар на расчетный счет поставщика или в его кассу. Поэтому образование дебиторской задолженности по отпущенным товарам влечет за собой задержку в уплате налога и является объектом особого контроля со стороны финансовых органов, требующих принятия мер по ее ликвидации.

Ставки налога с оборота устанавливаются Советом министров СССР. Эти ставки дифференцируются по отдельным товарам или товарным группам, по поясам, если для товаров установлены различные поясные цены (например хлебопродукты), в зависимости от направления товара (для промышленного потребления или для широкого рынка) и от того, производится ли они государственной промышленностью или промысловой кооперацией (в силу различных условий производства).

Ставки налога выражаются в большинстве случаев в процентах к единым розничным ценам; для тех товаров, на которые единых розничных цен не установлено, применяются ставки налога в процентах к отпускной цене промышленности. По хлебопродуктам ставки налога определены в твердых суммах с весовой единицы по каждому виду и сорту продукции и по каждому поясу (ввиду простоты их применения в широко разветвленной сети предприятий Заготзерно).

По ряду товаров, имеющих обширный ассортимент (ткани, обувь) и значительные колебания между себестоимостью и продажной ценой отдельных сортов, для сохранения рентабельности по каждому сорту и виду ставки налога установлены в виде разницы между розничной ценой (за вычетом торговой скидки) и отпускной ценой без налога (т. е. выручкой промышленности).

Облагаемый оборот по товарам исчисляется по установленным отпускным или единым розничным ценам за вычетом торговой скидки (товары, для которых не утверждено особо отпускных цен)¹. В тех случаях, когда цены установлены поясные

¹ Цены на товары устанавливаются либо франко станция-пристань отправления, либо франко станция-пристань назначения, в зависимости от того, обязан ли поставщик доставить товар за собственный счет до станции-пристань отправления или назначения. Так, отпускные цены на муку действуют франко станция-пристань назначения. В то же время торговая скидка

(например, хлебопродукты), применяется цена по месту нахождения покупателя.

Организация, которая приобрела товар по поясной цене, не может переотправлять его в другой пояс местности без специального разрешения Министерства торговли СССР и Министерства финансов СССР. При наличии такого разрешения на переотправку товара организация, переотправляющая товар, обязана доплатить разницу в сумме налога, если товар отправлен в пояс, имеющий более высокую поясную цену, и имеет право получить из государственных средств эту разницу, если товар переотправлен в пояс с более низкой ценой. При переброске товаров из пояса в пояс в пределах одной области, края, автономной или союзной республики, не имеющей областного деления, разрешения на переброску товаров из пояса в пояс выдаются соответствующими областными, краевыми или республиканскими органами Министерства торговли и Министерства финансов.

Налог с оборота уплачивается в зависимости от величины платежей по оборотам за день, пять дней, декаду или даже месяц.

2. Льготы и изъятия по налогу с оборота могут устанавливаться либо решениями Совета министров СССР, либо, на основании ст. 20 Положения о налоге с оборота, Министерством финансов СССР.

Льготы по налогу с оборота предоставляются в целях стимулирования производства отдельных товаров или расширения производства товаров отдельными группами предприятий для возмещения повышенных издержек обращения в отдельных местностях и для возмещения повышенных затрат, связанных с использованием неполноценной рабочей силы.

Так, постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 7 января 1941 г. освобождены от налога с оборота сроком на два года со дня ввода в действие вновь организуемые предприятия местной промышленности и промкооперации, вырабатывающие товары широкого потребления и продовольствия из местного сырья. Освобождена от налога с оборота соль, добываемая на промыслах местного подчинения и предприятиями промкооперации.

Льготное обложение, а в ряде случаев и полное освобождение от налога установлено для товаров, направляемых для реализации в районы Крайнего Севера.

Предприятия, использующие неполноценную рабочую силу (кооперация инвалидов, предприятия общества глухонемых и слепых и др.), по оборотам, связанным с реализацией товаров

по хлебопродуктам покрывает издержки обращения без стоимости перевозки зерна или муки от станции назначения до торговой точки, а розничные цены на печеный хлеб установлены для каждого пояса независимо от расстояния торгующей организации от станции железной дороги или пристани. Поэтому расходы по автогужевым перевозкам хлебопродуктов от станции назначения до торговых точек возмещаются торгующим организациям за счет налога с оборота.

своего производства, уплачивают налог с оборота по пониженным ставкам.

Все производственные предприятия школ фабрично-заводского обучения и ремесленных и железнодорожных училищ Министерства трудовых резервов СССР полностью освобождены от налога с оборота.

В целях стимулирования развития сети подсобных сельских хозяйств, орсы всех министерств и ведомств по своей продукции освобождены полностью от налога с оборота¹.

3. Кроме налога с оборота по реализации некоторых видов продукции уплачиваются так называемые «бюджетные разницы» и «бюджетные наценки». Эти дополнительные формы обложения установлены по тем отраслям промышленности, продукция которых имеет двойные цены в зависимости от направления товара. Ряд товаров реализуется для промышленной переработки по единым отпускным ценам, а при продаже населению — по более высокой розничной цене (мука, зерно, растительное масло, яйца и др.). При отпуске этих товаров для продажи населению превышение розничной цены (за вычетом торговой скидки) над отпускной ценой промышленности и облагается в форме «бюджетной разницы». Плательщиком бюджетной разницы по продовольственным товарам является оптовое торговое звено по мере реализации товаров в розничную сеть, а по муке и зерну — розничная сеть, приобретающая их по единым отпускным ценам².

По тем промышленным товарам, на которые установлены двойные цены, с одной стороны, для промышленного потребления и для продажи по карточкам, с другой — более высокие для продажи без карточек, при отпуске товаров для последней цели помимо налога с оборота взимается «бюджетная наценка», которая представляет собой разницу между указанными ценами. Плательщиками бюджетной наценки являются, как правило, производственные предприятия и сбытовые базы промышленности.

§ 23. Налог с нетоварных операций³

Налогом с нетоварных операций облагаются предприятия социалистического хозяйства, занимающиеся переработкой чужого (давальческого) сырья, ремонтом и починкой вещей заказ-

¹ Положение о налоге с оборота, утвержденное ЦИК и СНК СССР 2 сентября 1930 г. (СЗ СССР 1930 г. № 46, ст. 477; 1931 г. № 25, ст. 199; 1932 г. № 10, ст. 52 и № 28 ст. 173; 1935 г. № 57, ст. 470; 1936 г. № 56, ст. 437; 1937 г. № 47, ст. 192 и № 62, ст. 272); инструкция НКФ СССР от 7 октября 1944 г. № 550 по налогу с оборота с последующими изменениями и дополнениями.

² СЗ СССР 1935 г. № 11, ст. 87.

³ Постановление ЦИК и СНК СССР от 3 августа 1931 г. «Об обложении нетоварных операций предприятий общественного сектора» (СЗ СССР 1931 г. № 49, ст. 326; 1932 г. № 37, ст. 221).

чиков, перевозкой пассажиров и грузов, обслуживанием бытовых нужд населения (парикмахерские, прачечные, фотографии и пр.) и оказанием ему разного рода услуг (гостиницы, прокат музыкальных инструментов и пр.) Объектом обложения является валовая выручка предприятия по указанным нетоварным операциям, в том числе и суммы, полученные от заказчика в возмещение стоимости вспомогательных материалов. Если предприятие одновременно осуществляет производство (заготовку) и сбыт товарной продукции и те или иные нетоварные операции, оно облагается в соответствующей части своих оборотов и налогом с оборота, и налогом с нетоварных операций.

Плательщиками налога являются отдельные предприятия, имеющие законченный бухгалтерский учет и расчетный счет в кредитном учреждении; в остальных случаях налог уплачивают те организации, в ведении которых находятся предприятия.

Ряд предприятий, занимающихся оказанием услуг, освобождены от налога с нетоварных операций. К числу этих предприятий относятся: 1) предприятия по ремонту машин, по строительным и землеустроительным работам; 2) мельницы, маслобойки, крупорушки и тому подобные предприятия; 3) подсобные предприятия колхозов; 4) санитарно-бытовые и социально-культурные предприятия (лечебницы, бани, прачечные и пр.); 5) полиграфические предприятия, содержимые учебными заведениями, а также изготовляющие и ремонтирующие изделия для Министерства вооруженных сил и войск Министерства внутренних дел; 6) предприятия с неполноценной рабочей силой; 7) подсобные предприятия при бюджетных учреждениях и т. п.

Ставки налога установлены в процентном отношении к валовой выручке в размере от 1 до 10% для различных групп предприятий.

Налог уплачивается предприятиями ежемесячно по фактическому обороту за истекший месяц.

§ 24. Налог с киноустановок и с публичных зрелищ

Налог с киноустановок¹ и с публичных зрелищ² является разновидностью налога с нетоварных операций.

Плательщиком налога является каждая киноустановка, если у нее ведется кассовая книга, в которой учитывается валовая выручка. За киноустановки, не имеющие кассовых книг, налог уплачивается теми организациями, в ведении которых они находятся.

От налога освобождены киноустановки и киносеансы, устраи-

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 сентября 1943 г.

² Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 сентября 1942 г. («Ведомости Верховного Совета СССР» № 38 от 10 октября 1942 г.).

ваемые в частях, клубах и красных уголках Красной Армии для военнослужащих и их семей.

Ставки налога установлены в процентном отношении к валовому сбору и дифференцированы в пределах от 30 до 55%, с одной стороны, для городских поселений и сельских местностей, а с другой — для сеансов для взрослых и для детей.

Налог со зрелищ уплачивается государственными, кооперативными, общественными предприятиями и организациями, а также отдельными лицами, организующими платные зрелища и другие культурно-художественные мероприятия (лекции, выставки, музеи, театральные постановки, спектакли, спортивные состязания, танцевальные вечера, бега и пр.).

Налог исчисляется с полной суммы валового сбора от продажи билетов по ставкам, колеблющимися в зависимости от характера зрелищ и мероприятий от 5% (оперные, драматические спектакли, выставки, лекции) до 60% (скачки и бега с тотализатором).

От уплаты налога со зрелищ освобождаются: проводимые общественными организациями платные лекции и доклады оборонного и политико-просветительного характера и по марксистско-ленинскому воспитанию, зрелища и другие культурно-художественные мероприятия, устраиваемые в частях, клубах и красных уголках Красной Армии для военнослужащих и их семей, постановки и выступления кружков самодеятельности, зрелища и культурно-просветительные мероприятия для детей до 16-летнего возраста, а также устраиваемые в школах для учащихся, в больницах для больных и в приютах для инвалидов. Кроме того, освобождаются от налога отдельные государственные театры и другие зрелищные предприятия по списку, установленному Комитетом по делам искусств при Совете министров СССР по согласованию с Министерством финансов СССР.

Зрелищные предприятия и киноустановки, а также организации и частные лица, устраивающие разовые постановки, обязаны до начала продажи билетов представить все билетные книжки для регистрации в финансовый орган по месту своего нахождения.

Налоги с киноустановок и с публичных зрелищ уплачиваются, как правило, по декадам, по обороту за истекшие десять дней; сельские кинопередвижки, а также зрелищные предприятия и киноустановки, валовой сбор которых не превышает 500 руб. в месяц, вносят налог один раз в месяц.

Предприятия, учреждения и организации, а также частные лица, устраивающие с разрешения соответствующих органов разовые постановки и платные зрелища, в обеспечение уплаты налога вносят в Госбанк аванс в размере, необходимом для уплаты налога по всем предъявленным для регистрации билетам. Аванс засчитывается в дальнейшем в уплату налога, а излишки возвращаются плательщику.

§ 25. Подоходный налог с предприятий и организаций кооперативных систем и с предприятий общественных организаций

Организации и предприятия всех кооперативных систем (союзы, райпо, селпо, промартели, артели кооперации инвалидов и т. п.), предприятия общественных организаций (профсоюзов, добровольных обществ и пр.), занимающиеся производственной и хозяйственной деятельностью (в том числе дома отдыха, санатории, клубы и пр.), и смешанные промыслово-сельскохозяйственные артели по доходам от промыслов (рыболовецкие артели — по доходам от подсобных предприятий) привлекаются к обложению подоходным налогом с предприятий и организаций кооперативных систем и с предприятий общественных организаций.

Плательщиками налога являются те предприятия и организации, которые действуют на началах хозяйственного расчета, имеют законченный бухгалтерский учет и право распределять свою прибыль в установленном законом порядке. При отсутствии этих признаков хозрасчетные части этих предприятий и организаций (склады, магазины, цеха и пр.) самостоятельными плательщиками налога не являются; результаты их деятельности учитываются при обложении налогом по сводному балансу организаций и предприятий, в состав которых они входят.

От уплаты налога полностью освобождены хозяйственные предприятия партийных и комсомольских организаций (издательства, дома отдыха и т. п.), а также вновь организуемые предприятия промысловой кооперации и кооперации инвалидов, работающие на местном сырье и отходах, в течение двух лет со дня ввода их в эксплуатацию.

Подоходный налог взимается с балансовой прибыли предприятий и организаций за отчетный период по ставкам, дифференцированным в зависимости от суммы прибыли и процента рентабельности (отношение суммы прибыли от реализации продукции к коммерческой ее себестоимости)¹. Такая система построения шкалы налоговых ставок имеет своей задачей содействовать борьбе с нарушением советской политики цен и укреплению правильного хозяйственного расчета в облагаемых предприятиях и организациях.

Все предприятия и организации потребительской кооперации, а также те предприятия и организации других кооперативных систем и общественных организаций, которые не занимаются производственной, торговой или торгово-нетоварной деятельностью (в том числе клубы и пр.) уплачивают подоходный

¹ Так, при прибыли до 100 тыс. руб. ставка налога колеблется от 30% (при рентабельности до 10%) до 65% (при рентабельности свыше 30%); при прибыли свыше 300 тыс. руб. ставка налога составляет от 35% (при рентабельности до 10%) до 70% (при рентабельности свыше 30%) плюс 10% с суммы прибыли, превышающей 300 тыс. руб.

налог в зависимости от суммы прибыли по твердой ставке 30—35% (без дифференциации по проценту рентабельности).

Все плательщики подоходного налога обязаны представлять финансовым органам балансы¹, а также расчеты сумм причитающегося с них налога и сведения об их уплате за отчетный период. Подлежащая уплате сумма налога определяется ежеквартально по фактической прибыли, установленной по балансам на 1 апреля, 1 июля, 1 октября и по годовому балансу. Расчет налога производится за все время, истекшее с начала года, за вычетом сумм налога, исчисленных от прибыли по балансу на предыдущую дату. Уплачивается налог в течение каждого квартала равными частями в первом и втором месяцах квартала².

В случае несвоевременного представления квартальных балансов очередные платежи определяются в размере 110% налога, исчисленного за предыдущий квартал. После получения отчетного баланса производится перерасчет; при этом если окажется, что сумма подоходного налога превышает 110% налога за прошлый квартал, то разница подлежит уплате при представлении баланса вместе с пеней за время с основного срока платежа по день фактической уплаты разницы.

Обложение налогом производится областными, городскими и районными финансовыми отделами по месту нахождения правлений организаций и предприятий, независимо от их подчинения³.

§ 26. Подоходный налог с колхозов⁴

Подоходным налогом с колхозов облагаются сельскохозяйственные артели, рыболовецкие артели, товарищества по совместной обработке земли, смешанные промыслово-сельскохозяйственные артели (промколхозы) и артели кооперации инвалидов, имеющие сельскохозяйственные доходы.

В состав облагаемых доходов колхозов включаются их

¹ Положение о бухгалтерских отчетах и балансах государственных и кооперативных хозяйственных органов и предприятий (СЗ СССР 1936 г. № 42, ст. ст. 359 и 360).

² Для отдельных городов и областей с разрешения Министерства финансов СССР и по согласованию с соответствующими кооперативными центрами может быть установлен порядок ежемесячных платежей налога по фактической прибыли, выведенной по балансу за каждый истекший месяц.

³ Положение о подоходном налоге с предприятий и организаций кооперативных систем и с предприятий общественных организаций (СП СССР 1941 г. № 12, ст. 217), инструкция НКФ СССР от 29 апреля 1941 г. № 362/51 («Сборник постановлений, приказов и инструкций по финансово-хозяйственным вопросам», 1941 г., № 6/7); постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 7 января 1941 г. о мероприятиях по увеличению производства товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья (СП СССР 1941 г. № 3, ст. 40, п. 9 — о льготах по налогам для промкооперации).

⁴ Закон о подоходном налоге с колхозов, принятый Верховным Советом СССР 1 марта 1941 г. («Ведомости Верховного Совета СССР» от 9 марта 1941 г. № 12); инструкция НКФ СССР от 25 ноября 1941 г. № 873).

денежные и натуральные доходы от растениеводства, животноводства, пчеловодства и шелководства; от продажи изделий подсобных предприятий колхозов и прочие доходные поступления. При этом, однако, не учитываются для устранения двойного счета: суммы, полученные от сдачи государству продуктов по обязательным поставкам; фураж, расходуемый на корм скоту колхозных ферм; натуральная продукция и денежные суммы, израсходованные на оплату МТС за произведенные ими работы; суммы, полученные от продажи скота и зачисленные на счет капитальных вложений с целью восстановления и расширения стада; производственные затраты деньгами и натурой в подсобных предприятиях колхозов и суммы страхового возмещения, полученные от органов Госстраха.

От уплаты подоходного налога освобождаются колхозы, членами которых являются народы Крайнего Севера, колхозы, занимающиеся пушным звероловством, по доходам от реализации продукции звероводства, и колхозы, концентрирующие маленковых (подозрительных на сап) лошадей. Кроме того, Совету министров СССР предоставлено право полностью или частично освобождать от налога колхозы, организованные из хозяйств переселенцев или принявшие в свой состав переселенцев, а также освобождать от уплаты налога или в необходимых случаях устанавливать льготы по налогу колхозам в целях стимулирования развития отдельных отраслей сельского хозяйства.

Советы министров союзных республик могут полностью или частично (в зависимости от понесенного ущерба) освобождать от уплаты налога колхозы, пострадавшие от стихийных бедствий. Советы министров союзных и автономных республик, краевые и областные исполкомы имеют право предоставлять колхозам, пострадавшим от стихийных бедствий, отсрочки по уплате налога на срок не свыше одного года с момента истечения последнего срока уплаты, а исполкомы районных и городских советов депутатов трудящихся — отсрочки в пределах текущего года.

Исчисление подоходного налога производится по доходу за предшествующий год, определяемому по годовым отчетам колхозов. Правления колхозов обязаны ежегодно не позднее 1 марта представлять в районные (городские) финансовые отделы годовой отчет за предшествующий год, утвержденный общим собранием колхозников, с обязательным заключением ревизионной комиссии. За непредставление в срок финансовым органам годовых отчетов председатель правления колхоза и счетовод по решению исполкомов районных и городских советов привлекаются к штрафу до 50 руб. каждый, а за указание в годовом отчете заведомо неверных данных — к уголовной ответственности.

Доходы колхозов от продажи продуктов государственным заготовителям в порядке контрактации и государственных закупок, а также стоимость продукции, используемой на внутрихозяйственные нужды колхозов (семена, продовольственный стра-

ховой фонд, фонд помощи инвалидам и др.), облагаются налогом в размере 4% от суммы дохода¹. Продукция, распределенная среди колхозников, доходы колхозов от продажи продукции в порядке колхозной торговли, а также доходы от заработка на стороне, от оказания услуг колхозникам и другие денежные доходы колхозов облагаются налогом в размере 8% от суммы доходов².

Для товариществ по совместной обработке земли сумма исчисленного в указанном порядке налога повышается на 25%.

Подходный налог с колхозов уплачивается в течение года по частям в четыре срока³.

Рыболовецкие колхозы в районах большого и малого рыболовства по доходам от рыболовства освобождены от подходного налога с колхозов и уплачивают рыболовный сбор в размере 1,5% от стоимости заготовленной рыбы-сырца.

Стоимость улова рыбы определяется в государственных заготовительных ценах. Суммы рыболовного сбора аккумулируются на расчетных счетах заготовительных организаций, которые удерживают сбор при расчетах с колхозами и затем перечисляют его в государственные доходы⁴.

ГЛАВА 8

НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ ОТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И ИМУЩЕСТВ

§ 27. Отчисления от прибылей государственных предприятий.

§ 28. Валовые доходы. § 29. Арендные доходы. § 30. Прочие неналоговые доходы.

§ 27. Отчисления от прибылей государственных предприятий

1. Действующие на началах хозяйственного расчета государственные промышленные, сельскохозяйственные, транспортные, торговые и другие предприятия производят из своих прибылей отчисления в доход государства. Эти отчисления в соответствии с подчиненностью предприятий поступают, по принадлежности, в союзный, республиканские или местные бюджеты.

Плательщиками отчислений от прибылей являются хозрас-

¹ При определении стоимости натуральных доходов колхоза продукция, используемая на внутриколхозные нужды, оценивается по государственным заготовительным ценам.

² Продукция, распределяемая среди колхозников, оценивается по государственным закупочным ценам.

³ К 25 марта — 20%, к 1 июня — 10%, к 1 октября — 30% и к 1 ноября — 40% исчисленной на год суммы налога.

⁴ СЗ СССР 1930 г. № 24, ст. 260, № 47, ст. 484; 1935 г. № 13, ст. 101 и № 44, ст. 364.

четные предприятия, имеющие право распределять свою прибыль, т. е. объединения и главные управления министерств союзного и республиканского подчинения, главные управления при Совете министров СССР и советах министров союзных республик и управления с хозрасчетными правами при исполкомах советов депутатов трудящихся, а также тресты и автономные предприятия, непосредственно подчиненные министерствам и исполкомам советов депутатов трудящихся.

Прибыль при ее распределении в первую очередь направляется указанными предприятиями на нужды их расширенного воспроизводства, т. е. на капитальные вложения и на прирост собственных оборотных средств. В бюджет подлежит передаче лишь та часть прибыли, которая по плану не используется внутри предприятий. Определение планового размера прибыли, ее распределение по отдельным направлениям (капитальные вложения, прирост собственных оборотных средств) и установление взаимоотношений с бюджетом по отчислениям от прибылей производятся в годовых и квартальных балансах доходов и расходов (финансовых планах) предприятий.

В зависимости от соотношения прибыли и плановых затрат на капитальные вложения и на прирост оборотных средств, предприятия по размерам отчислений от прибылей распределяются на две группы. Предприятия, у которых сумма прибыли равна сумме плановых затрат на капитальные вложения и на прирост оборотных средств, а также предприятия, затраты которых на эти цели превышают сумму прибыли и которые в связи с этим финансируются из бюджета, вносят в бюджет 10% своей прибыли. В этих случаях отчисления устанавливаются исключительно в целях проведения бюджетного контроля за выполнением предприятиями утвержденного для них плана накопления прибыли.

Во вторую группу входят все предприятия, прибыль которых превышает плановые расходы на капитальные вложения и на прирост оборотных средств. Размер отчислений в этих случаях определяется в соответствии с размером излишка прибыли над указанными расходами и равняется процентному отношению излишка прибыли к ее общей сумме, но не менее 10%.

В отношении банков и органов государственного страхования применяется несколько иной порядок; они вносят отчисления в бюджет от своих прибылей по твердо установленной ставке в размере 50%.

Расчеты с бюджетом по отчислениям от прибылей производятся в централизованном порядке по всему объединению, главному или тресту, который определяет размеры взносов в счет отчислений отдельных входящих в ее состав предприятий и соответствующую разнарядку сообщает по принадлежности Министерству финансов СССР, министерству финансов союзной и автономной республики или областному (краевому) финансовому

отделу. По этим разнарядкам взыскания с отдельных предприятий по их местонахождению осуществляют местные финансовые органы.

2. Отчисления от прибылей устанавливаются от фактической прибыли, определяемой по бухгалтерским отчетам объединений, главков и трестов. В связи с этим установлен следующий порядок вноса в бюджет отчислений. Отчисления уплачиваются указанными организациями исходя из плановой прибыли, предусмотренной балансом доходов и расходов (финансовым планом) на текущий квартал, ежемесячно равными долями. По представлении бухгалтерского баланса за истекший месяц определяется размер отчислений по всей фактической прибыли за истекший с начала квартала период (балансы составляются нарастающими итогами) и производится соответствующий перерасчет с применением процента изъятия, вытекающего из соотношения суммы плановых платежей в бюджет и суммы плановой прибыли за квартал по утвержденному квартальному балансу доходов и расходов.

Такие же перерасчеты производятся по истечении квартала по квартальному балансу, а по истечении года — по годовому, причем перерасчет за последний месяц квартала сочетается с квартальным перерасчетом, а за последний квартал года — с годовым¹. Квартальный перерасчет производится по сумме прибыли, выведенной за истекший с начала года период, с применением процента изъятия, вытекающего из соотношения суммы плановых платежей в бюджет и суммы плановой прибыли за истекший с начала года период. При годовом перерасчете применяется процент отчислений, вытекающий из соотношения сумм плановых платежей за четыре квартала и суммы плановой прибыли за эти же кварталы.

При квартальных перерасчетах особый расчет производится по сверхплановой прибыли; из этой прибыли (за исключением премии по итогам Всесоюзного социалистического соревнования) 75% отчисляется в бюджет, а 25% остается до конца года в распоряжении хозяйственной организации.

Перерасчеты по отчислениям от прибылей производятся по сводным отчетным балансам главков и трестов. Однако при этом не подлежат учету сверхплановые убытки предприятий, балансами доходов и расходов которых планировались безубыточные результаты деятельности или прибыль. Все эти сверхплановые убытки могут покрываться только по особым постановлениям соответственно Совета министров СССР, советов министров республик или исполкомов советов депутатов трудящихся по ходатайству соответствующего министерства или отдела исполкома.

¹ Сроки представления балансов (СЗ СССР 1936 г. № 42, ст. 360). Положение о бухгалтерских отчетах и балансах государственных и кооперативных хозяйственных органов и предприятий.

Выявленные по результатам перерасчетов суммы дополнительных платежей в бюджет вносятся плательщиком по месячным и квартальным перерасчетам в десятидневный срок со дня получения извещения о результатах перерасчета, а по годовым перерасчетам — в сроки по согласованию с соответствующим финансовым органом, но не позднее 15 августа следующего за отчетным года. Излишне уплаченные суммы засчитываются в последующие платежи или возвращаются плательщику в десятидневный срок со дня получения от него заявления о возврате¹.

Из общего положения об отчислении от прибылей установлено изъятие для местной районной и городской промышленности, работающей на местном сырье и отходах. Вновь организованные предприятия этой промышленности освобождаются от отчислений от прибылей в бюджет в течение двух лет с момента ввода их в действие².

§ 28. Валовые доходы

1. Доходы МТС. Машинно-тракторные станции (МТС) находятся в ведении Министерства земледелия СССР. Все расходы по их организации и содержанию полностью финансируются из государственного бюджета СССР. Выполняемые МТС для колхозов работы оплачиваются последними в основном натурой (зерном и другими культурами); лишь для отдельных видов работ (по освоению новых земель, т. е. раскорчевке, расчистке, осушению, по улучшению лугов и пастбищ и пр.) установлена оплата деньгами. Вся денежная оплата и стоимость натуральной оплаты работ МТС полностью поступают в государственный бюджет СССР.

Машинно-тракторные станции выполняют работы для колхозов на основании заключаемых с ними договоров. По законченным работам составляются приемо-сдаточные акты, на основании которых МТС выписывают колхозам счета за произведенные работы. Натуральная оплата определяется по ставкам, утвержденным Советом министров СССР и дифференцированным по видам работ и в зависимости от размера урожайности (по рядам).

Директор и главный бухгалтер МТС несут персональную ответственность за правильный и своевременный учет произведенных МТС работ, за правильное исчисление натуральной оплаты и за своевременное вручение счетов колхозам.

¹ Положение об отчислении в доход государства прибылей государственных предприятий (СЗ СССР 1931 г. № 57, ст. 367, № 71, ст. 476; 1932 г. № 53, ст. 321; 1934 г. № 11, ст. 67); постановление СНК СССР от 11 декабря 1942 г. № 1955; приказ НКФ СССР от 11 марта 1944 г. № 130.

² Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) о мероприятиях по увеличению производства товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья (СЗ СССР 1941 г. № 3, ст. 70).

По получении счетов МТС колхозы в сроки, указанные в договорах, сдают натуральную оплату государственным заготовительным организациям. Стоимость сданной натуроплаты заготовительные организации не позже следующего дня перечисляют со своего расчетного счета в Госбанке в доходы государственного бюджета СССР. На несвоевременно перечисленные в бюджет суммы начисляется пеня в размере 0,05 % в день.

Денежная оплата работ МТС производится колхозами также на основе счетов МТС, выписываемых исходя из объема выполненных работ по приемо-сдаточным актам и установленных расценок. Суммы денежной оплаты в сроки, указанные в договорах с МТС, перечисляются колхозами со своих текущих счетов в Госбанке в доходы государственного бюджета СССР.

Контроль за своевременностью и полнотой сдачи и приемки колхозами работ МТС, выписки и вручения колхозам счетов МТС, оплаты счетов колхозами, перечисления заготовительными организациями стоимости натуральной оплаты в государственный бюджет СССР и за принятием мер по ликвидации недоимок осуществляется районными финансовыми отделами¹.

2. Лесной доход. Все леса в СССР являются государственной собственностью. Единый государственный лесной фонд распределяется на леса государственного значения и леса местного значения. В состав последних выделены лежащие вне крупных лесных массивов лесные участки, которые используются в основном для удовлетворения потребностей в древесине районных и сельских организаций, колхозов и населения. Леса государственного значения в соответствии с их ролью в социалистическом хозяйстве разделены на две зоны — лесопромышленную и водоохранную. Первые в основном находятся в ведении Министерства лесной промышленности СССР, вторые — в ведении Главного управления лесоохраны и лесонасаждений при Совете министров СССР; этому же управлению в водоохранной зоне подведомственны и леса местного значения. В лесопромышленной зоне леса местного значения находятся в ведении управлений лесами, организованных при Советах министров АССР и краевых (областных) исполкомах. Местными органами, непо-

¹ Постановление СНК СССР от 5 февраля 1938 г. о порядке финансирования МТС (СП СССР 1938 г. № 4, ст. 8 и 1939 г. № 36, ст. 246); постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 13 января 1939 г. о работе МТС (СП СССР 1939 г. № 4, ст. 14); Типовой договор МТС с колхозами, утвержденный СНК СССР 13 января 1939 г. (СП СССР 1939 г. № 4, ст. 15); постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 13 января 1939 г. о порядке начисления натуроплаты за работы МТС по зерновым культурам (СП СССР 1939 г. № 4, ст. 13 и № 33, ст. 231); постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 25 мая 1939 г. о порядке отнесения колхозов к разрядам урожайности для начисления натуроплаты за работы МТС (СП СССР 1939 г. № 33, ст. 231); ставки натуроплаты за работы МТС по зерновым культурам (СП СССР 1939 г. № 33, ст. 234).

средственно управляющими лесами, являются так называемые лесхозы (в лесах местного значения — райлесхозы).

Основным доходом государственного бюджета СССР от лесов являются поступления от продажи древесины на корню, или так называемая попенная плата. Вместе с тем в государственный бюджет СССР поступают доходы от различных второстепенных лесных пользований: от продажи лесокультурного и плодового посадочного материала из питомников, от продажи древесных семян и плодов, заготавливаемых лесхозами, от побочных пользований в лесах (добыча песка, глины, торфа и т. п.), штрафы за самовольные порубки и нарушение правил пользования лесами, суммы, вырученные от продажи древесины, отобранной при самовольных порубках, а также от реализации древесины, не вывезенной в установленные сроки лесозаготовителями, плата за живицу (подсочку) и т. д.

В лесах государственного значения попенная плата взимается со всех заготовителей, кроме основных. К числу основных заготовителей относятся (по решениям Совета министров СССР) те организации, основной деятельностью которых является переработка леса (Министерство лесной промышленности, Министерство целлюлозной и бумажной промышленности и др.), а также организации, заготавливающие лес в крупных масштабах для собственного потребления (Министерство путей сообщения, Министерство судостроительной промышленности и пр.). Заготавливаемая основными заготовителями древесина вместо попенной платы облагается налогом с оборота в составе реализуемой ими продукции.

Государственные предприятия, которым лесные площади отводятся по договорам в порядке долгосрочного пользования, уплачивают попенную плату с зачетом расходов на предусмотренные договорами мероприятия по ведению лесного хозяйства в приписанных к ним лесах.

Таксы попенной платы для государственных лесов утверждаются таксовым совещанием при Министерстве лесной промышленности СССР.

Попенная оплата за древесину, отпускаемую на корню из лесов местного значения, уплачивается всеми без исключения лесозаготовителями, в том числе и основными. Таксы для этих лесов устанавливаются таксовыми совещаниями при областных земельных органах.

Документом на право рубки леса является выдаваемый соответствующим лесхозом лесорубочный билет, а при отпуске леса населению — ордер лесхоза. При выдаче лесорубочного билета взыскивается авансовый платеж в размере 10 %, а остальная сумма попенной платы вносится не позже получения права на вывоз заготовленных лесоматериалов.

Платежи по лесному доходу, превышающие 500 руб., — вносятся плательщиками в учреждения Госбанка, а до 500 руб. — в кассу лесхоза. Получаемые лесхозами суммы лесных доходов

передаются в установленные сроки в учреждения Госбанка для зачисления в государственный бюджет СССР; при несвоевременной сдаче начисляется пеня в 0,05% за каждый день просрочки.

Жалобы плательщиков на неправильное взыскание и заявления о сложении или возврате неправильно взысканных сумм лесного дохода рассматриваются финансовыми органами (Госарбитражу и судебным органам эти жалобы не подсудны). Взыскание недоимок по лесному доходу производится финансовыми органами, причем сроками давности оно не ограничено.

Контроль за правильным и своевременным исчислением и поступлением лесного дохода осуществляется финансовыми органами путем проверки соответствующей отчетности лесных органов и ревизии их на месте. Кроме того, на финансовые органы возложено обязательное участие в работе комиссий по пересмотру такс и проверке работы лесохозяйственных органов в отношении своевременности подготовки и реализации лесного фонда, правильности оформления отпуска леса, оценки отпущенного леса, применения лесных такс и предоставления льгот¹.

§ 29. Арендные доходы

1. Доходы от разработки и добычи общераспространенных ископаемых². Общераспространенными ископаемыми, согласно Горному положению Союза ССР, считаются: песок, галька, гравий, глина, камень булыжный, мел, гипс, мергель, известняк, сланцы (кроме горючих), гранит и пр.

Месторождения для разработки общераспространенных ископаемых предоставляются на договорных началах. Разрешения на срок до трех лет выдаются исполкомами городских или районных советов депутатов трудящихся, а в лесах — лесными органами. В договорах или разрешениях обязательно указывается размер минимальной годовой добычи.

Пользователи поверхности земли имеют право производить разработку общераспространенных ископаемых открытым способом для нужд собственного хозяйства или кустарного промысла без специального разрешения.

За промышленную разработку и добычу общераспространенных ископаемых взимается потонная или покубатурная плата, размер которой определяется договором в пределах установленных ставок. Предельные ставки платы за добычу общераспространенных ископаемых устанавливаются советами министров

¹ Постановление ЦИК и СНК СССР от 3 января 1932 г. об оплате леса, отпускаемого на корню для самозаготовок (СЗ СССР 1932 г. № 1, ст. 3); постановление ЦИК и СНК СССР от 23 февраля 1933 г. о прекращении бесплатного отпуска древесины из лесов местного значения (СЗ СССР 1933 г. № 14, ст. 83; 1935 г. № 23, ст. 189); инструкция НКФ СССР от 16 ноября 1942 г. № 718 по лесному доходу.

² СЗ СССР 1927 г. № 68, ст. 688.

союзных республик или министерствами финансов союзных республик по соглашению с горной инспекцией.

От оплаты разработки ископаемых освобожден ряд организаций (государственные предприятия на участках, отведенных под промышленное строительство, органы транспорта за разработку на землях, отведенных транспорту для своих нужд, промыслово-кооперативные организации и др.).

Плата за разработку взимается с государственных предприятий по фактически добытому количеству, со всех прочих организаций — по фактически добытому количеству, но не ниже количества предусмотренного договором.

Контроль за правильностью исчисления и своевременным взносом платы за разработку и добычу общераспространенных ископаемых осуществляется местными финансовыми органами на основании представляемых финансовым органам предприятиями и организациями, производящими разработку ископаемых, выписок из книг о размере фактической добычи (ежеквартально) и квитанций о взносе платы (в декадный срок после уплаты).

2. Плата за разработку и добычу торфа на топливо. Порядок использования торфяных залежей, сдачи их в эксплуатацию, размер платы за добытый торф и сроки платежей устанавливаются советами министров союзных республик¹.

Плата взимается только за торф, добытый на топливо.

Для промышленной разработки торфяные залежи сдаются местными земельными органами государственным и кооперативным предприятиям по договору, а сельскому и городскому населению — по разрешительным свидетельствам.

Договором предусматривается количество торфа, подлежащего ежегодной добыче, а также размер платы. В случае добычи торфа в большем количестве, чем предусмотрено договором, плата взимается по фактически добытому количеству; за недобыработанное количество торфа вследствие заниженной глубины выемки, оставления перемычек и т. д. плата взимается по установленным ставкам. Размер причитающейся платы определяется по акту комиссии в составе представителей районного земельного органа, районного финансового отдела и арендатора.

За торф, добываемый на топливо для собственных надобностей колхозами и колхозниками на землях, закрепленных за этими колхозами на вечное пользование, плата не взимается.

Финансовые органы на основе данных земельных органов ведут наблюдение за своевременным и полным исчислением платы и за своевременной уплатой ее в бюджет, принимая в необходимых случаях меры, установленные Положением о взимании налогов и неналоговых доходов.

¹ Положение о промышленной разработке торфяных залежей (СП РСФСР 1939 г. № 2, ст. 5), О разработке торфяных залежей населением (СУ РСФСР 1932 г. № 49, ст. 215, 1934 г. № 45, ст. 187).

3. Арендная плата за торгово-промышленные, складские и конторские помещения и за места под торговлю. Нежилые помещения в домах, принадлежащих местным советам депутатов трудящихся, используемые для размещения торгово-промышленных предприятий, складов, учреждений и контор, предоставляются в пользование государственным, кооперативным и общественным организациям по договорам на началах платной аренды.

Размер арендной платы за эти помещения определяется тарифами, утвержденными городскими советами. Размер тарифов для отдельных помещений дифференцируется в соответствии с характером использования помещений и по районам города¹. В целях борьбы с повышением накладных расходов торговых предприятий дальнейшее повышение установленных ставок арендной платы воспрещено.

Размер арендной платы, взимаемой за помещения, сдаваемые под учреждения и конторы, определяется в зависимости от того, занимает учреждение или организация часть строения или арендует его полностью. В первом случае действуют твердые ставки за квадратный метр, установленные местными советами депутатов трудящихся, во втором, когда арендатором снимается строение в целом с условием, что капитальный ремонт производится им самим, тариф определяется в размере стоимости амортизации².

Для большей заинтересованности домовых хозяйств в полной и правильной эксплуатации нежилых помещений от общей суммы арендной платы, поступающей за эти помещения, 5% отчисляется в доход домового хозяйства, в котором находится нежилое помещение. Остальные 95% арендной платы передаются в местный бюджет соответствующего местного совета с целевым назначением на финансирование капитального ремонта домов, принадлежащих совету³.

В границах заселенной части городов свободные от застройки земли, а также земли общего пользования (площади, улицы, скверы и пр.) могут быть использованы для устройства на них ларьков, киосков, палаток и тому подобных мест торговли. За занятые для этой цели участки земли уплачивается арендная плата, поступающая в бюджет соответствующего совета. Ставки этой платы за квадратный метр устанавливаются городскими советами с дифференциацией по районам города или поселения и в зависимости от характера использования участков⁴.

¹ СУ РСФСР 1929 г. № 69, ст. 675.

² СУ РСФСР 1926 г. № 20, ст. 155; 1928 г. № 90, ст. 584; 1929 г. № 52, ст. 523).

³ Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 г. о сохранении жилищного фонда и улучшения жилищного хозяйства в городах (СЗ СССР 1937 г. № 69, ст. 314).

⁴ Положение о земельных распоряжках в городах (СУ РСФСР 1925 г. № 27, ст. 188).

§ 30. Прочие неналоговые доходы

1. Доходы от реализации национализированного, конфискованного и бесхозяйного имущества¹. К конфискованному имуществу относятся всякое имущество, ценности и денежные средства, отчуждаемые у частных лиц или учреждений и предприятий по постановлениям судебных, таможенных или других уполномоченных на то органов.

Выморочным считается всякое имущество, ценности и денежные средства, оставшиеся после смерти владельца, если в течение шести месяцев со дня его открытия не явятся законные наследники, а также если все или некоторые наследники откажутся от наследства.

Бесхозяйным признается имущество, которое не имеет собственника или он неизвестен. Имущество может быть признано бесхозяйным, если со стороны владельца нет заботы о сохранности этого имущества, в связи с чем может произойти гибель имущества.

Все перечисленные виды имущества поступают в распоряжение государства, принимаются на учет финансовыми органами, оцениваются и реализуются через государственную или кооперативную торговую сеть, а ценности и денежные средства передаются по принадлежности Управлению драгоценных металлов Министерства финансов СССР (драгоценные металлы, монеты, драгоценные камни), в сберегательные кассы (облигации займов) и в учреждения Госбанка (денежные суммы для зачисления в доход бюджета). Имущество, имеющее специальное назначение, передается соответствующим организациям и предприятиям или бесплатно, или по установленным заготовительным ценам.

В таком же порядке реализуется имущество ликвидируемых бюджетных учреждений и не входящих в состав трестов и объединений хозрасчетных предприятий, а также ненужное и пришедшее в негодность имущество бюджетных учреждений.

Вырученные от продажи имущества суммы (за вычетом расходов по реализации, которые не должны составлять более 15%) зачисляются в доход союзного, республиканского или местного бюджета, по принадлежности.

При обнаружении драгоценных металлов, драгоценностей и советской и иностранной валюты, собственник которых неиз-

¹ Положение о порядке учета и использования национализированного, конфискованного, выморочного и бесхозяйного имущества утверждено СНК СССР 17 апреля 1943 г. (СП СССР 1943 г. № 6, ст. 98).

вестен или утратил на них право, лицам, обнаружившим эти ценности, выдается вознаграждение в размере 25% их стоимости за счет поступлений от их реализации.

Жалобы на неправильные действия финансовых органов подаются в вышестоящий финансовый орган в десятидневный срок со дня принятия на учет имущества.

Реализация имущества в случае обжалования приостанавливается впредь до рассмотрения жалобы. Рассмотрение жалоб вышестоящими финансовыми органами производится в десятидневный срок со дня их получения.

При наличии распоряжения соответствующего органа о возврате имущества требование на возврат или возмещение его стоимости может быть предъявлено владельцам в течение шести месяцев со дня издания распоряжения о возврате.

Возврат имущества или возмещение его стоимости производится в пятидневный срок со дня получения финансовым органом распоряжения о возврате. Нереализованное имущество возвращается владельцу в натуре; если имущество реализовано, возврат производится либо равноценными одноименными вещами, либо деньгами в полной сумме, полученной от реализации имущества, без вычета расходов по реализации.

2. Доходы от реализации бездокументных и невостребованных грузов на железнодорожном, речном и морском транспорте. Грузы, не востребованные получателем в установленные сроки, подлежат продаже через государственные и кооперативные организации. Вырученные от реализации грузов суммы в течение шести месяцев хранятся на счетах транспортных организаций, а по истечении этого срока, если они не будут востребованы владельцами грузов, перечисляются в доход государственного бюджета СССР. На финансовые органы возложена обязанность участвовать в комиссии по оценке грузов и обеспечивать правильность определения реализационных цен¹.

3. Доход от реализации органами Министерства связи СССР вложений, оказавшихся в нерозданных почтовых отправлениях. Не востребованные от органов Министерства связи СССР предметы, вынутые из почтовых отправлений, не выданных адресату и не возвращенных отправителю, за невозможностью их розыска, а также

¹ Устав железных дорог (СЗ СССР 1935 г. № 9, ст. 73); Устав внутреннего водного транспорта (СЗ СССР 1930 г. № 55, ст. 582; 1931 г. № 2, ст. 30 и № 51, ст. 270; 1932 г. № 13, ст. 71 и № 15, ст. 85, № 29, ст. 121 и № 66, ст. 193); Кодекс торгового мореплавания СССР (СЗ СССР 1929 г. № 41, ст. 366).

вследствие неявки их для получения в течение 30 дней или в связи с отказом от получения, подлежат реализации¹.

Вскрытие нерозданных почтовых отправлений производится в местах их хранения специальными комиссиями, возглавляемыми работниками министерства связи, с составлением описи. Все вложения реализуются, как правило, через государственные и кооперативные торговые организации; для некоторых же видов вложений установлен специальный порядок реализации (так, ценные бумаги, валюта, чеки передаются органам Госбанка и т. д.).

Вырученные от реализации суммы вносятся на расчетный счет органов министерства связи и по истечении срока предъявления претензий со стороны отправителя перечисляются в государственный бюджет. Отправитель имеет право на возврат ему денег и ценных бумаг, вынутых из нерозданных отправлений, а также денег, полученных от реализации отправлений (за вычетом расходов, связанных с реализацией), в течение шести месяцев со дня подачи почтового отправления на почту.

Правильность реализации вложений и своевременность перечисления в бюджет вырученных от продажи нерозданных отправлений сумм контролируются местными финорганами.

4. Плата за опробование и клеймение изделий и сплавов из драгоценных металлов. Все предназначенные к продаже бытовые изделия из драгоценных металлов, как изготовленные на территории СССР, так и ввезенные из-за границы, должны удовлетворять одной из установленных законом проб и должны быть заклеяны пробирным надзором Министерства финансов СССР. За анализ и клеймение указанных изделий инспекция пробирного надзора взимает пробирную плату по таксам, установленным Министерством финансов СССР². Плата поступает полностью в союзный бюджет.

5. Плата за спуск сточных неочищенных вод. С предприятий, спускающих в водостоки и открытые водоемы (реки, озера, пруды), неочищенные сточные воды, установлена особая плата. Назначение этой платы—побудить предприятия устанавливать у себя соответствующие очистные сооружения для спускаемых вод, а при их отсутствии—предоставить местным советам средства, необходимые для проведения мероприятий по борьбе с загрязнением открытых водостоков и водоемов и по их очистке.

Предельные тарифные ставки платы устанавливаются советами министров союзных республик с тем, чтобы максимальный

¹ О порядке реализации невостребованных почтовых отправлений, и конфискованных недозволенных вложений (СЗ СССР 1928 г. № 35, ст. 323; 1930 г. № 44, ст. 457).

² СЗ СССР 1941 г. № 1, ст. 23.

размер платы не превышал 10 коп. с кубометра сточных вод, с постепенным уменьшением этой ставки в зависимости от степени их загрязнения. Плата расходуется на мероприятия по очистке загрязненных вод и очистке местностей, загрязненных сточными водами. Плата начисляется и взимается местными органами коммунального хозяйства, зачисляется и расходуется по соответствующему местному бюджету. Районным исполкомам и городским советам предоставлено право полностью освобождать отдельные предприятия от платы или снижать плату по сравнению с действующими ставками¹.

6. Плата за обучение в старших классах средних школ, техникумах и высших учебных заведениях². За обучение в 8-10-х классах средних учебных заведений, а также техникумах, педагогических училищах, сельскохозяйственных и медицинских школах и других специальных средних и высших учебных заведениях установлена плата³.

Прием платы производится учебными заведениями с выдачей соответствующих квитанций. Суммы полученной за обучение платы перечисляются учебными заведениями в доход государственного бюджета не реже чем один раз в три дня.

7. Денежно-вещевые лотереи. Одной из форм привлечения средств населения в государственный бюджет СССР на добровольных началах являлись денежно-вещевые лотереи, проводившиеся в период Великой Отечественной войны с германским фашизмом. Лотереи были организованы каждый раз на основании отдельных постановлений СНК СССР. По каждой лотерее выпускалось определенное количество билетов по установленной цене. Распространение билетов производилось сберегательными кассами как по подписке в рассрочку, так и за наличный расчет. Подписку на лотерейные билеты осуществляли в учреждениях, предприятиях, колхозах и домоуправлениях комиссии содействия государственному кредиту и сберегательному делу, а получение денег с подписчиков и выдачу им билетов производили бухгалтерии этих организаций. По каждой лотерее устанавливалось определенное количество выигрышей. Билеты, на которые при тираже выигрыши не пали, утрачивали свою силу⁴.

¹ СЗ СССР 1937 г. № 53, ст. 222; СУ РСФСР 1938 г. № 9, ст. 136.

² СП СССР 1940 г. № 27, ст. 637.

³ В школах — от 150 до 200 руб., в высших учебных заведениях — от 300 до 500 руб.

⁴ Постановление СНК СССР от 14 сентября 1943 г. № 987 о проведении Третьей денежно-вещевой лотереи (СП СССР 1943 г. № 19, ст. 396).

НАЛОГИ С НАСЕЛЕНИЯ

§ 31. Подоходный налог с населения. § 32. Сельскохозяйственный налог. § 33. Рыболовный и билетный сбор с единоличных ловецких хозяйств. § 34. Военный налог. § 35. Налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан СССР. § 36. Налог на лошадей единоличных хозяйств.

§ 31. Подоходный налог с населения¹

1. Подоходным налогом с населения облагаются рабочие, служащие, литераторы, работники искусств, владельцы строений, лица, имеющие сельское хозяйство в городских поселениях, кустари, ремесленники и другие граждане, имеющие самостоятельные источники дохода на территории СССР, кроме облагаемых сельскохозяйственным налогом².

От обложения налогом освобождаются:

а) лица, получающие доход ниже не облагаемого налогом минимума, который установлен для рабочих и служащих в размере 150 руб. в месяц, для учащихся-стипендиатов—210 руб. в месяц, для некооперированных кустарей и ремесленников, владельцев строений и других граждан— в размере 600 руб. в год;

б) военнослужащие и военнообязанные— по денежному довольствию в войсковых частях, учреждениях и военно-учебных заведениях Министерства вооруженных сил и пограничных и внутренних войсках Министерства внутренних дел;

в) Герои Советского Союза, Герои Социалистического Труда, граждане, награжденные орденами СССР или почетным революционным оружием,— по получаемой заработной плате; по доходам от других источников эти граждане освобождаются от налога, если их доход не превышает 6000 руб. в год;

г) лауреаты сталинских премий— по этим премиям;

д) граждане, получающие вознаграждение за свои изобретения или технические усовершенствования,— по этому вознаграждению, если оно не превышает 10 000 руб. за каждое изобретение или усовершенствование;

е) пенсионеры— по полученной ими пенсии;

ж) рабочие и служащие— по доходам от коллективных

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 30 апреля 1943 г. «О подоходном налоге с населения» («Ведомости Верховного Совета СССР» от 1 мая 1943 г. № 17/223; инструкция НКФ СССР от 8 мая 1943 г. № 279).

² Иностранцы граждане, работающие в СССР или имеющие на территории СССР какие-либо другие источники дохода, облагаются налогом по доходам от этих источников на тех же основаниях, как и граждане СССР. Иностранцы граждане, командированные временно в СССР, по заработку, получаемому от командировавших их иностранных фирм, налогом не облагаются. Сотрудники дипломатических и консульских представительств освобождаются от уплаты налога при условии взаимности.

огородов, а также от использования земельных участков, предоставленных им предприятиями, учреждениями и организациями под индивидуальные огороды (если площадь земельного участка не превышает 0,15 га и в хозяйстве нет крупного скота) и пр.

Для рабочих и служащих, имеющих на иждивении более трех человек, размер налога по месту основной работы понижается на 30 процентов.

Помимо льгот, установленных в законодательном порядке, финансовым органам от Министерства финансов СССР до областных (краевых) финансовых отделов включительно предоставлено право устанавливать дополнительные льготы по налогу для отдельных плательщиков, а Министерству финансов СССР и министерствам финансов союзных республик — также для целых групп плательщиков.

Подходный налог с населения взимается на началах прогрессивности обложения, при котором процент налогового изъятия повышается с увеличением суммы доходов плательщиков.

2. Размеры обложения подходным налогом дифференцируются по четырем группам плательщиков: 1) рабочие и служащие и приравненные к ним по обложению лица; 2) литераторы и работники искусств; 3) врачи, фельдшера, адвокаты, инженеры, преподаватели и другие лица — по доходам от частной практики; 4) неорганизованные кустари, ремесленники, владельцы строений и другие граждане, имеющие самостоятельные источники доходов.

Рабочие и служащие уплачивают налог ежемесячно, причем в состав облагаемого заработка включаются все суммы, полученные ими в прошлом месяце. При этом, однако, не учитываются единовременные индивидуальные премии и награды и виды заработка, которые связаны с возмещением затрат самого плательщика¹. Налог удерживается с рабочих и служащих предприятия и учреждениями при выдаче заработной платы.

Исчисление налоговых платежей с рабочих и служащих производится по прогрессивно-нарастающим ставкам от 1,5 до 13% в пределах заработка от 150 до 1000 руб. в месяц².

Все заработка свыше 1000 руб. облагаются пропорционально по ставке в 13%. Тем самым стимулируется повышение заработка рабочих и служащих, непосредственно связанное с ростом производительности труда.

¹ Например, оплата расходов по командировкам, суммы, выплачиваемые медицинским, ветеринарным и зоотехническим работникам и работникам просвещения, проживающим в сельских местностях и рабочих поселках, взамен предоставления им бесплатных квартир в натуре, возмещение расходов при направлении на работу в другие местности и т. п.

² При месячном заработке от 151 до 200 руб. сумма налога составляет 2 р. 25 коп. плюс 5,5% с заработка, превышающего 150 руб. Далее вместе с ростом заработка ставка налога прогрессивно увеличивается и достигает при заработке свыше 1000 руб. — 82 руб. плюс 13% с заработка, превышающего 1000 руб.

С заработков рабочих и служащих по совместительству и от выполнения временных работ налог исчисляется отдельно по каждому месту работы. При этом необлагаемый минимум для этих заработков не применяется и с заработков до 150 руб. в месяц налог взимается в размере 1,5%.

На одинаковых основаниях с рабочими и служащими, но с увеличением ставки налога на 10%, подоходный налог взимается с кооперированных кустарей и ремесленников, за исключением тех надомников, которые выполняют заказы с применением собственного материала или используют собственное оборудование.

С литераторов и работников искусств подоходный налог взимается по ставкам, колеблющимся от 1,5% (при заработке в 1800 руб. в год) до 6,5% с суммы дохода, превышающей 70 000 руб. в год). ~~6,5%~~ ^{6,3%}

Весьма существенно отличается от изложенного выше порядка взимание подоходного налога с некооперированных кустарей, ремесленников, лиц, имеющих доходы от сельского хозяйства в городских поселениях и другие доходы от работы не по найму. Эти плательщики, если сумма их годового дохода превышает необлагаемый минимум, обязаны в начале каждого года представлять финансовым органам декларации с указанием в них сумм доходов, полученных за прошлый год. Декларации проверяются финансовыми органами на основании имеющихся у них материалов и специально собираемых для этого сведений, а также путем обследования плательщиков и проверки их показаний на месте. В необходимых случаях финансовые органы имеют право требовать от плательщиков представления дополнительных к декларации сведений. Помимо подачи деклараций, все лица, занимающиеся разрешенными кустарными промыслами и занятиями, должны получить в финансовых органах регистрационные удостоверения на право занятия указанными видами промыслов.

За неподачу деклараций и уклонение от выборки регистрационного удостоверения виновные в этом лица подвергаются штрафу в сумме не свыше 200 руб. Представление заведомо неверных сведений влечет за собой ответственность в уголовном порядке.

Предприятия, учреждения и организации ежемесячно сообщают финансовым органам необходимые для обложения налогом сведения за предыдущий месяц о выплатах гражданам за поставленные изделия, произведенные работы и т. п.

Финансовые органы имеют право проверки документов предприятий, учреждений и организаций, обязанных представлять эти сведения, а в случае несвоевременного представления указанных сведений могут подвергать лиц, ответственных за их представление, штрафу в размере не свыше 100 руб. Представление заведомо неверных сведений влечет за собой ответственность в уголовном порядке.

3. В городах и поселениях городского типа финансовые органы ежегодно проводят налоговый учет плательщиков и объектов обложения, привлекая к его проведению управляющих домами и владельцев строений, которые обязаны в установленные сроки сообщать финансовым органам сведения обо всех проживающих в их домах лицах, имеющих какие-либо самостоятельные источники доходов (кроме рабочих и служащих).

Для исчисления налога с указанных групп плательщиков финансовые органы определяют облагаемый доход каждого плательщика, составляющий разницу между его валовым доходом (полученным в натуральной или денежной форме) и расходами по ведению промысла или занятия.

Сумма облагаемого налогом дохода от сельского хозяйства в городах определяется по заранее установленным и утвержденным нормам доходности на отдельные виды сельскохозяйственных культур или скота, а по всем остальным доходам — путем установления фактической суммы полученных каждым плательщиком доходов.

Исчисление подоходного налога с указанных групп плательщиков, кроме лиц, имеющих доходы от частной практики, производится по шкале ставок, начиная с 3% (при доходе в 1800 руб. в год) до 65% (с дохода, превышающего 70 000 руб. в год).

Шкала обложения заработков от частной практики врачей, фельдшеров, адвокатов и других лиц отличается от этой шкалы несколько меньшими размерами ставок, однако более высокими, чем для рабочих и служащих. Начальная ставка составляет 2% (с суммы заработка до 1800 руб.), наивысшая же ставка — 55% (с заработка, превышающего 70 000 руб.).

Налог с лиц, имеющих доходы от работы не по найму, вносятся плательщиками ежеквартально по 25% годовой суммы налога.

Так как исчисление суммы налога производится по доходам за прошлый год, предъявляемая к уплате сумма платежа носит авансовый, предварительный характер и подлежит уточнению по отчетным данным за текущий год. Такое уточнение объема налоговых обязательств плательщиков происходит в форме перерасчета налоговых платежей в начале следующего года по фактически полученному ими доходу, причем разница между исчисленной при перерасчете суммой и платежами, уплаченными в течение года, довыскивается с плательщика или возвращается ему в 15-дневный срок.

В связи с возможностью изменения в течение года размера доходов, получаемых отдельными плательщиками, преимущественно кустарями и ремесленниками, под влиянием изменения условий ведения их промыслов, снабжения сырьем, условий реализации продукции и других обстоятельств, финансовым органам предоставлено право при значительном увеличении или

уменьшении дохода плательщика переисчислять платежи налога по ненаступившим срокам, соответственно фактическому доходу плательщика, но не более одного раза в течение года.

Плательщики, своевременно не обложенные налогом, привлекаются к налогу за истекшее время, но не более чем за два предшествующих года. За этот же период допускается пересмотр неправильно произведенного обложения подоходным налогом.

§ 32. Сельскохозяйственный налог ¹

1. Сельскохозяйственным налогом облагаются доходы личного хозяйства колхозников, доходы единоличных хозяйств и других не членов колхозов, получаемые в сельской местности от сельского хозяйства, а также доходы указанных лиц от неоперированных кустарно-ремесленных занятий и других не-земледельческих заработков, не облагаемых подоходным налогом. Доходы колхозников, полученные ими по трудовым, к обложению сельскохозяйственным налогом не привлекаются.

При проведении сельскохозяйственного налога применяется широкая система льгот, заключающихся в полном освобождении от налога или в предоставлении в том или ином размере скидок с исчисленной суммы налога.

Льготы по сельскохозяйственному налогу предоставляются в следующих случаях:

а) от налога освобождаются хозяйства колхозников и единоличников, сын которых или сам глава семьи находится на действительной военной службе в Красной Армии или Военно-Морском Флоте (а также в пограничных и внутренних войсках), если в семье не осталось других трудоспособных, кроме жены всеннослужащего, имеющей детей в возрасте до восьми лет;

б) хозяйства инвалидов войны и труда полностью освобождаются от налога, если в состав этих хозяйств входят инвалиды I и II групп инвалидности при отсутствии трудоспособных; при наличии трудоспособных сумма налога с этих хозяйств понижается наполовину;

в) хозяйства колхозников и единоличников, нетрудоспособных ввиду преклонного возраста (мужчин 60 лет и старше, женщины 55 лет и старше) освобождаются от налога при условии отсутствия трудоспособных членов семьи, принимающих участие личным трудом в хозяйстве;

г) хозяйствам плательщиков сельскохозяйственного налога при наличии двух и более детей до 12 лет и одного трудоспособ-

¹ Закон о сельскохозяйственном налоге, принятый Верховным Советом СССР 1 сентября 1939 г. («Ведомости Верховного Совета СССР» от 27 сентября 1939 г. № 32); Указ Президиума Верховного Совета СССР от 3 июня 1943 г. об изменении ст. ст. 3, 4, 5, 8, 19 и 26 Закона о сельскохозяйственном налоге от 1 сентября 1939 г.; инструкция НКФ СССР от 10 июня 1943 г. № 346.

ного члена семьи или при наличии трех и более детей до 12 лет и двух трудоспособных предоставляется скидка с исчисленной суммы налога в размере 15 %;

д) не облагаются сельскохозяйственным налогом учителя, агрономы, зоотехники, медицинские и ветеринарные врачи и фельдшера и другие представители сельской интеллигенции, а также районные руководящие работники в количестве не более 30 человек на район по спискам, утверждаемым областными (краевыми) исполкомами и советами министров республик, если их хозяйства не имеют заданий по посевам на полевых участках и имеют в личном пользовании поголовье скота, не превышающее количества, предусмотренного Уставом сельскохозяйственной артели для колхозников данного района.

Кроме того, освобождаются от налога хозяйства старателей золотой и платиновой промышленности, предприятий по добыче и переработке редких металлов, хозяйства лиц, законтрактовавшихся или самозакрепившихся на подземную работу в угольной промышленности или на лесозаготовительные работы на срок не менее одного года. Хозяйства колхозников и единоличников, переселившихся в плановом порядке из одних республик, областей и краев в другие, освобождаются от налога на сроки в соответствии со специальными постановлениями Совета министров СССР.

Рабочие и служащие, не состоящие членами колхозов и проживающие в сельских местностях, при отсутствии у них приусадебного участка земли освобождаются от уплаты сельскохозяйственного налога по доходам, полученным с земельных участков, выделенных им предприятиями, учреждениями и организациями под индивидуальные огороды, в размере не свыше 0,15 гектара на семью при условии, если в хозяйстве нет крупного скота.

Помимо предоставления льгот указанным группам плательщиков, Совет министров СССР имеет право устанавливать льготы в целях стимулирования развития отдельных отраслей народного хозяйства, а также населению окраин СССР, а советы министров союзных и автономных республик и краевые и областные исполкомы местных советов — также хозяйствам, пострадавшим от стихийных бедствий. Размер льгот в этих случаях определяется в зависимости от размеров понесенного ущерба.

2. Для выявления плательщиков сельскохозяйственного налога и их доходов финансовые органы ежегодно проводят учет плательщиков налога и имеющих у них объектов обложения по состоянию на 1 июля. Этот учет проводится путем личного опроса каждого домохозяйина или совершеннолетних членов его семьи и заключается в установлении фактической площади посева отдельных культур и площади садовых насаждений, а также фактического наличия отдельных видов скота облагаемого возраста. Кроме того, выясняются состав семьи каждого плательщика, наличие военнослужащих, инвалидов войны и труда и других

лиц, имеющих право на получение льгот, и другие сведения, касающиеся отдельных плательщиков. В обязанности плательщика при проведении учета объектов обложения входит представление правильных и полных сведений о своем хозяйстве, что должно быть им письменно подтверждено путем собственноручной подписи в списке хозяйств колхозников и единоличников. За укрытие источников дохода плательщики налога привлекаются к уголовной ответственности.

Исчисление налоговых платежей по сельскохозяйственному налогу производится исходя из установленной по каждому хозяйству суммы облагаемого дохода. облагаемый доход от сельскохозяйственных источников дохода определяется по заранее установленным нормам доходности с гектара засеянной отдельными видами культур площади, с площади садов и ягодников, а также с головы продуктивного и рабочего скота.

Законом о сельскохозяйственном налоге предусмотрен следующий порядок установления норм доходности. Указом Президиума Верховного Совета СССР устанавливаются средние нормы доходности для союзных республик. Исходя из этих средних норм доходности советы министров союзных республик устанавливают нормы доходности по различным отраслям и культурам сельского хозяйства для отдельных автономных республик, краев и областей, а эти последние — для отдельных районов и в исключительных случаях — для отдельных селений. При этом изменение средних норм доходности для отдельных территорий (увеличение или уменьшение) допускается в пределах до 30%. При дифференциации норм доходности принимаются во внимание размеры урожайности отдельных культур и продуктивности скота, степень товарности сельского хозяйства, уровень цен на рынке, отдаленность рынков сбыта и другие обстоятельства, определяющие различие в доходности от сельского хозяйства на различных территориях.

Доход от других занятий, кроме сельского хозяйства, определяется согласно фактическим данным путем использования данных обследований этих занятий в течение года, сведений от различных организаций и т. п. У единоличных хозяйств учитываются также доходы от продажи их продукции на колхозном рынке.

Исчисление сельскохозяйственного налога с колхозников производится согласно шкале ставок налога, построенной по прогрессивному принципу, предусматривающему более высокие размеры обложения доходов плательщиков с большими доходами¹.

¹ При облагаемом доходе хозяйства в год до 2 000 руб. размер налога составляет 8 коп. с каждого рубля дохода, при доходах свыше 2 000 до 3 000 руб. — 160 руб. плюс 10 коп. с каждого рубля дохода свыше 2 000 руб., при доходах свыше 3 000 до 4 000 руб. — 260 руб. плюс 12 коп. с каждого рубля дохода свыше 3 000 руб. и т. д.

Для хозяйств ТОЗов сумма налога, исчисленная по ставкам колхозников, повышается на 10%, а для единоличных хозяйств — на 100%.

Уплата сельскохозяйственного налога производится равными долями в три срока¹. Советы министров союзных республик имеют право приближать первый срок уплаты не более чем на один месяц.

§ 33. Рыболовный и билетный сбор с единоличных ловецких хозяйств²

Единоличные ловецкие хозяйства, сдающие свой улов рыбы по контрактации государственным рыбопромышленным предприятиям или кооперативным организациям, освобождаются от всех видов налогов и сборов, непосредственно связанных с рыболовным промыслом (сельскохозяйственный налог, подоходный налог, налог с транспортных средств), и взамен этого облагаются рыболовным сбором в размере 15% от стоимости сдаваемой рыбы.

Если эти хозяйства наряду с ловецким промыслом занимаются также сельским хозяйством или другими промыслами, доходы, облагаемые рыболовным сбором, не учитываются при обложении сельскохозяйственным или подоходным налогом.

Единоличные ловецкие хозяйства, не сдающие своего улова по контрактации, облагаются всеми существующими налогами и сборами на общих основаниях, кроме того, уплачивают билетный сбор на право промыслового лова рыбы. Размер этого сбора установлен в 15% от стоимости улова рыбы.

Советы министров союзных и автономных республик и областные (краевые) исполкомы или по их поручению районные исполкомы имеют право устанавливать скидки с окладов рыболовного, а также билетного сборов как для отдельных видов рыболовного промысла с целью поощрения их развития, так и для отдельных категорий маломощных хозяйств. Размер скидок не должен превышать 50% оклада рыболовного сбора и ставок билетного сбора.

§ 34. Военный налог³

Военный налог был установлен в 1942 г. в связи с Отечественной войной с немецко-фашистскими захватчиками с целью предоставить Советскому государству дополнительные средства, необходимые для ведения войны. Это основное назначение военного налога обусловило его всеобщий характер, заключаю-

¹ 1 октября, 1 ноября и 1 декабря.

² СЗ СССР 1931 г. № 13, ст. 127; 1939 г. № 53, ст. 467.

³ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 29 декабря 1941 г. («Ведомости Верховного Совета СССР» от 12 января 1942 г. № 2); инструкция НКФ СССР от 17 октября 1942 г. № 659.

щийся в привлечении к уплате налога всех граждан СССР (мужчин и женщин), достигших 18 лет, и в освобождении от налога весьма ограниченного круга лиц.

Рабочие и служащие и приравненные к ним по обложению подоходным налогом граждане, а также литераторы и работники искусств по заработку, получаемому от предприятий, учреждений и организаций, уплачивали военный налог по шкале ставок, в которой плательщики разбивались на 16 групп по величине годового заработка (первая группа — заработок до 1800 руб., последняя — свыше 24 000 руб.); по каждой группе установлена твердая годовая ставка налога (от 120 до 2 700 руб.).

Предельной суммой обложения указанной группы плательщиков являлись 2 700 руб. по всем местам работы (включая работу по совместительству и временные работы). Плательщики, уплатившие в течение календарного года указанную сумму, имели право на прекращение дальнейшего удержания налога до следующего года.

Все остальные граждане, имеющие самостоятельные источники доходов, облагаемые подоходным налогом, уплачивали военный налог исходя из удвоенного размера годовых ставок, установленных для рабочих и служащих, но не менее 100% исчисленной с них годовой суммы подоходного налога за текущий год. По истечении года производился перерасчет военного налога одновременно с перерасчетом подоходного налога. С лиц, не имеющих самостоятельных источников дохода, налог определялся по твердым ставкам в размере 100 руб. в год.

Колхозники и единоличники уплачивали налог по твердым ставкам, установленным в размере от 150 до 600 руб. в год с каждого члена хозяйства. СНК СССР в пределах этих сумм устанавливал средние ставки налога для отдельных союзных республик, которые их дифференцировали по отдельным краям, областям и автономным республикам (а при отсутствии областного деления — по районам) в зависимости от экономических особенностей этих территорий. Совнаркомы автономных республик, краевые и областные исполкомы, исходя из средней ставки, утвержденной для автономной республики, края или области, также устанавливали в пределах от 150 до 600 руб. ставки налога для отдельных районов; при этом они могли для отдельных селений повышать или понижать до 50% ставку налога, установленную для соответствующего района, в зависимости от расстояния рынков сбыта и размеров рыночных доходов от продажи сельскохозяйственных продуктов.

Граждане мужского пола, освобожденные от призыва и мобилизации, сверстники которых призваны на действительную военную службу или мобилизованы в Красную Армию, уплачивали военный налог с увеличением на 50% суммы налога, исчисленной по соответствующим ставкам.

С 1 января 1946 года взимание военного налога прекращено.

§ 35. Налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан СССР

Налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан в СССР установлен в период Отечественной войны с германским фашизмом¹.

Плательщиками налога являются мужчины в возрасте от 20 до 50 лет и женщины в возрасте от 20 до 45 лет. При рождении детей у граждан, ранее не имевших их, взимание налога прекращается, начиная со следующего срока платежа после рождения ребенка.

От уплаты налога освобождаются: военнослужащие рядового, сержантского и старшинского состава и их жены; военнослужащие офицерского состава войсковых частей и учреждений, входящих в состав действующей армии и действующего флота, и их жены; женщины, получающие пособие или пенсию от государства на содержание детей; граждане, у которых дети погибли или без вести пропали на фронтах Отечественной войны; учащиеся средних и высших учебных заведений — мужчины и женщины в возрасте до 25 лет; инвалиды I и II групп инвалидности.

Налог взимается в следующих размерах: с граждан, облагаемых подоходным налогом, при отсутствии детей — 6% от их дохода, при наличии одного ребенка — 1% и при наличии двух детей — 1/2% их дохода; с колхозников, единоличников и других граждан, входящих в состав хозяйств, подлежащих обложению сельскохозяйственным налогом, при отсутствии детей — 150 руб. в год, при наличии одного ребенка — 50 руб. и при наличии двух детей — 25 руб. в год; с остальных граждан при отсутствии детей — 90 руб. в год, при наличии одного ребенка — 30 руб., при наличии двух детей — 15 руб. в год.

Рабочие и служащие уплачивают налог ежемесячно, все остальные плательщики — в четыре срока (ежеквартально) равными долями.

§ 36. Налог на лошадей единоличных хозяйств²

Плательщиками налога являются все единоличные хозяйства в сельских местностях, имеющие лошадей в возрасте от трех лет и выше, а также следующие хозяйства в сельских местностях,

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 ноября 1941 г. («Ведомости Верховного Совета СССР», 1941 г.); инструкция НКФ СССР от 30 ноября 1941 г. № 741. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г. об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почетного звания «Мать-героиня» и учреждения ордена «Материнская слава» и медали «Медаль материнства» расширен круг лиц, облагаемых налогом, и изменены ставки налога.

² Закон о налоге принят Верховным Советом СССР 21 августа 1938 г. («Ведомости Верховного Совета СССР» № 11 от 5 сентября 1938 г.).

имеющие лошадей указанного возраста: хозяйства членов транспортных артелей, не обобществивших своих лошадей; хозяйства извозчиков и грабарей; лица, работающие по договору на подземной работе в угольной промышленности или перевозящие грузы золотой и платиновой промышленности.

Ставки налога установлены по союзным республикам (с выделением некоторых автономных республик, краев и областей), причем в пределах каждой республики, края и области ставки дифференцированы по двум группам районов. Отнесение районов к той или другой группе внутри республики, края или области возложено на советы министров автономных республик, краевые и областные исполкомы и советы министров союзных республик, не имеющих областного деления. Ставки колеблются от 275 до 500 руб. в год при наличии одной лошади и от 450 до 800 руб. за каждую следующую лошадь.

ГЛАВА 10

МЕСТНЫЕ НАЛОГИ И СБОРЫ. САМООБЛОЖЕНИЕ

§ 37. Местные налоги и сборы. § 38. Самообложение сельского населения.

§ 37. Местные налоги и сборы

1. Местные налоги и сборы являются составной частью единой налоговой системы Советского государства. Городские советы депутатов трудящихся, а в поселках и в сельских местностях — районные советы депутатов трудящихся проводят следующие местные налоги и сборы¹: а) налог со строений, б) земельную ренту, в) сбор с владельцев транспортных средств, г) сбор с владельцев скота, д) разовый сбор на колхозных рынках. При этом наиболее крупные местные налоги — налог со строений и земельная рента — распространяются и на учреждения и предприятия социалистического хозяйства и на население.

Местные налоги и сборы полностью обращаются в доходы местных бюджетов и отличаются от общегосударственных налогов более широким объемом прав, предоставленных республиканским и местным органам в отношении проведения этих налогов.

Верховным советам союзных и автономных республик, советам министров республик, советам депутатов трудящихся и их исполнительным комитетам предоставлено право понижать ставки и устанавливать льготы по местным налогам и сборам как для отдельных категорий облагаемых объектов и групп пла-

¹ См. Указ Президиума Верховного Совета СССР «О местных налогах и сборах» («Ведомости Верховного Совета СССР» № 13 от 24 апреля 1942 г.).

тельщиков, так и для отдельных плательщиков, а также вовсе не вводить на территории республики, края, области, района или города налог с транспортных средств и налог со скота.

2. Налогом со строений облагаются жилые дома, фабрично-заводские здания, склады и другие строения, принадлежащие предприятиям, учреждениям, организациям и отдельным гражданам.

Земельная рента взимается за застроенные и незастроенные земли, предоставленные предприятиям, учреждениям и организациям и отдельным гражданам в бессрочное пользование и по договорам о праве застройки.

От уплаты налога со строений и земельной ренты освобождаются строения и обслуживающие их земли: предприятий, организаций и лиц, основной деятельностью которых является сельское хозяйство; военнослужащих рядового и сержантского состава и их семей, если в принадлежащих им строениях не сдаются в наем помещения; пенсионеров и членов их семей, не имеющих никаких источников дохода, кроме пенсий; строений и подсобного сельского хозяйства на приусадебной земле; учреждений, состоящих на государственном или местном бюджете, а также учреждений, содержимых на средства профессиональных союзов, кроме жилых домов и помещений, занятых хозрасчетными организациями. Кроме того, освобождаются от уплаты налога со строений и земельной ренты строения и земли, используемые воинскими частями, транспортом (железными дорогами, паромными и т. п.), учреждениями Осоавиахима, МОПРа, общества Красного креста и Красного полумесяца и рядом других предприятий и учреждений.

Непосредственными плательщиками налога со строений и земельной ренты являются те предприятия, учреждения и организации, а также отдельные граждане, которым принадлежат строения или предоставлены в пользование земельные участки.

Налог со строений уплачивается со строений жилого фонда государственных, кооперативных и общественных предприятий, учреждений и организаций в размере 0,5% стоимости строений, а с остальных строений — в размере 1% их стоимости. Исчисление налога производится с предприятий, учреждений и организаций по первоначальной оценке строений (без вычета амортизированной части) по данным их бухгалтерского учета по состоянию на 1 января текущего года, а при отсутствии оценки — по стоимости, определяемой налоговыми органами, с отдельных граждан — по той оценке, по которой исчислялись страховые платежи в истекшем году, а при отсутствии страховой оценки — по стоимости, определяемой налоговыми органами.

Земельная рента взимается в размере от 4 до 18 коп. за квадратный метр облагаемой площади, в зависимости от класса той местности, где находится земельный участок.

Распределение населений по классам производится советами министров союзных республик по представлениям министерств

финансов этих республик. Для взимания земельной ренты все поселения делятся на 6 классов, в зависимости от административного значения поселений, численности населения, развития торговли и промышленности и других экономических условий.

Исчисление налога со строений и земельной ренты производится непосредственно предприятиями, учреждениями, организациями и домоуправлениями, которые являются плательщиками этих налогов, а в отношении отдельных граждан — финансовыми органами по месту нахождения строения или земельного участка. Финансовые органы проверяют также расчеты по исчислению налога со строений и земельной ренты, которые указанные организации обязаны им представить.

За непредставление к указанному сроку расчетов налога, за непредставление дополнительных к расчету сведений и за представление неверных сведений главные (старшие) бухгалтеры предприятий, учреждений и организаций и управляющие жилыми домами могут быть финансовыми отделами подвергнуты штрафу до 100 руб. Представление заведомо неверных сведений влечет за собой ответственность в уголовном порядке.

Уплата налога со строений и земельной ренты производится предприятиями, учреждениями и организациями ежеквартально равными долями, а отдельными гражданами — равными долями в три срока — в течение марта, апреля и мая.

Строения и земельные участки, своевременно не обложенные налогом со строений и земельной рентой, привлекаются к уплате этих налогов за истекшее время, но не более чем за один предшествующий год. За это же время допускается пересмотр неправильно произведенного обложения.

3. Сбор с транспортных средств взимается с граждан, имеющих в городах, рабочих, дачных и курортных поселках автомобили, мотоциклы, велосипеды, яхты, лодки, ялики, паромы, выездных и рабочих лошадей, а также лошадей и других животных, используемых в извозном промысле.

От сбора освобождаются граждане, у которых их лошади и другие животные учтены при обложении сельскохозяйственным налогом, старатели золотой и платиновой промышленности и предприятий по добыче и переработке редких металлов, дипломатические представители и консульские представительства иностранных государств при условии взаимности и др.

Взимание сбора производится в твердых ставках в различных размерах для: 1) столиц союзных республик и отдельных областных и краевых центров по перечню, установленному Советом министров СССР; 2) прочих краевых (областных) центров; 3) остальных городов, курортных и дачных поселков; 4) рабочих поселков¹.

¹ Например, с автомобилей (с каждой силы) сбор взимается в размере (в последовательности указанных групп городов) 25—20—15—10 руб., с велосипедов — 15—10—7—5 руб., с лошадей — 250—200—150—100 руб. и т. д.

Уплата сбора производится при выдаче номерных знаков на транспортные средства.

4. Сбор с владельцев скота взимается с граждан, имеющих в городах, рабочих, дачных и курортных поселках продуктивный скот (коров и нетелей), рабочий скот (кроме лошадей), не используемый в извозном промысле (быки, волы, олени в возрасте старше двух с половиной лет, верблюды, мулы и ослы в возрасте старше трех лет).

Взимание сбора производится в твердых ставках, установленных законом о местных налогах и сборах, в различных размерах по тем же видам городских поселений, как и по сбору с транспортных средств¹. Уплата сбора производится одновременно с регистрацией скота.

5. Разовый сбор на колхозных рынках взимается на местных (колхозных) рынках с колхозов, колхозников, единоличников и других граждан, продающих на рынке изделия своего производства или занимающихся разрешенными законом промыслами на территории рынков, а также с граждан, продающих собственные вещи.

С колхозов и граждан, занимающих на рынках специально отведенные для них места или помещения по договорам с директорами рынков, разовый сбор не взимается. Запрещено взимание каких-либо сборов, в том числе и разового сбора, за продажу, производимую колхозниками и гражданами на пристанционных и пристанских рынках, продуктов своего сельского хозяйства со столов, прилавков и с рук.

Советам министров союзных и автономных республик, крайвым (областным) исполкомам советов депутатов трудящихся предоставлено право устанавливать ставки сбора для отдельных территорий в пределах утвержденных союзным законодательством максимальных ставок сбора с лиц, продающих с рук, с земли, с лотков и занимающихся кустарными промыслами. Установление ставок разового сбора для отдельных территорий производится с учетом условий реализации сельскохозяйственных продуктов, уровня цен и других экономических условий.

Взимание разового сбора производится непосредственно на рынке путем его уплаты специальным сборщиком, которые состоят в штате управлений рынков и подчиняются директорам рынков. При уплате сбора плательщику выдается квитанция установленного образца.

Финансовые органы периодически проверяют на всех колхозных рынках правильность взимания сбора.

Недоимки по местным налогам и сборам взыскиваются с плательщиков в указанном выше общем порядке, установленном для взыскания не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей.

¹ Например, с крупного рогатого скота и верблюдов сбор взимается в сумме 50—40—30—20 руб., с ослов, мулов и оленей — в сумме 25—20—15—10 руб.

§ 38. Самообложение сельского населения¹

Самообложение представляет собой добровольный вид обложения сельского населения, проводимый сельскими советами на основании постановлений общих собраний граждан одного или нескольких селений, на мероприятия по хозяйственному и культурному строительству деревни.

Постановление о проведении самообложения должно быть принято большинством голосов на собрании, где присутствует большинство граждан селения, имеющих право по Конституции выбирать в советы. Одновременно с принятием постановления о проведении самообложения общее собрание граждан устанавливает, на какие нужды и в каких размерах предназначаются средства самообложения. Средства самообложения могут расходоваться на проведение и ремонт дорог, постройку и ремонт школ, мостов, колодцев, общественных бань, ремонт больниц, изб-читален и других культурных учреждений и другие мероприятия.

Суммы самообложения не включаются в сельские бюджеты и расходуются сельскими советами на нужды, указанные общим собранием граждан, согласно сметам, утвержденным сельскими советами.

Взносы по самообложению определяются для отдельных хозяйств общим собранием граждан не свыше предельных размеров, установленных союзным законодательством².

По каждому сельскому совету или селению устанавливается одинаковая твердая ставка для всех хозяйств колхозников, рабочих, служащих, кооперированных кустарей и ремесленников. Ставки для единоличных хозяйств во всех случаях должны устанавливаться не менее чем на 25% выше ставки самообложения с колхозников, рабочих, служащих, кооперированных кустарей и ремесленников.

Постановление общего собрания о проведении самообложения представляется сельским советом на рассмотрение райисполкома и считается вступившим в силу через пять дней после его вынесения, если в этот срок оно не будет опротестовано райисполкомом, как противоречащее закону.

Постановление общего собрания граждан о проведении самообложения является обязательным для всех граждан данного селения или группы селений, причем полное или частичное освобождение отдельных хозяйств и граждан от уплаты взносов по самообложению может быть произведено только общим собранием по докладу сельского совета.

¹ Постановление ЦИК и СНК СССР от 11 сентября 1937 г. (СЗ СССР 1937 г. № 60, ст. 258).

² Предельные ставки самообложения дифференцированы по различным группам сельского населения и колеблются от 20 руб. (колхозники, рабочие и служащие) до 150 руб. (единоличники, имеющие нетрудовой доход).

Уплата взносов по самообложению производится в сельский совет в сроки, установленные общим собранием, но не позднее чем 1 декабря соответствующего года. Суммы самообложения, не уплаченные в установленные сроки, взыскиваются сельским советом в общем порядке взыскания не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей, т. е. по решению народного суда.

На неправильное исчисление самообложения могут быть поданы жалобы в сельский совет в десятидневный срок со дня вручения извещения о причитающемся платеже. Сельский совет обязан рассмотреть жалобы в пятидневный срок. Решение сельского совета может быть обжаловано в десятидневный срок в райисполком, решение которого является окончательным.

Об использовании средств самообложения сельский совет обязан отчитываться перед общим собранием граждан. Наблюдение и контроль за проведением самообложения в точном соответствии с постановлением о самообложении возлагаются на райисполком.

ГЛАВА II

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПОШЛИНЫ И СБОРЫ

§ 39. Государственная пошлина. § 40. Таможенные пошлины. § 41. Пошлина по делам о патентах на изобретение. § 42. Сбор за проверку мер и измерительных приборов. § 43. Сбор при заявках о возобновлении и установлении товарных знаков. § 44. Сбор взимаемый государственной автомобильной инспекцией. § 45. Сбор за выдачу паспортов и плата за домовые книги бланки адресных листов по прописке и выписке населения, бланки справок адресных столов о местожительстве и заявлений о найденных и утерянных документах.

§ 39. Государственная пошлина

Государственная пошлина взимается судебными учреждениями, органами Госарбитража и нотариальными органами, а также сельскими советами при выполнении ими нотариальных действий¹.

Государственные и кооперативные предприятия, учреждения и организации уплачивают государственную пошлину при подаче исковых заявлений и кассационных жалоб в судебные учреждения и при выдаче этими учреждениями копий бумаг и документов, при подаче исковых заявлений и заявлений по преддоговорным спорам в органы Государственного арбитража, а также заявлений о пересмотре решений этих органов, за нотариальные

¹ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 апреля 1942 г. «О государственной пошлине» («Ведомости Верховного Совета СССР» от 24 апреля 1942 г. № 13); постановление СНК СССР от 29 апреля 1942 г. о ставках государственной пошлины (СП СССР 1942 г. № 4, ст. 71).

действия, выполняемые нотариальными органами, и в некоторых других случаях.

С отдельных граждан государственная пошлина взимается: при подаче исковых заявлений в судебные учреждения и кассационных жалоб на их решения; за выдачу судебными учреждениями копий бумаг и документов; за совершение по заявлениям граждан нотариальных действий и оказание при этом технических услуг; за выдачу нотариальными органами и исполнительными комитетами сельсоветов дубликатов договоров, копий документов и справок; за регистрацию браков, разводов, изменений имен и фамилий; за выдачу свидетельств о регистрации актов гражданского состояния; за прописку паспортов, выдачу заграничных паспортов и визирование иностранных паспортов; за выдачу регистрационных удостоверений на кустарные и ремесленные промыслы; за выдачу решений на право охоты и пр.

От уплаты государственной пошлины освобождаются: рабочие и служащие, колхозники и другие лица по всем делам о вознаграждении за работу; все дела по взысканию налогов и неналоговых платежей в бюджет, по обязательному окладному страхованию, натуральным поставкам, оплате за работу МТС и штрафам; все документы по делам уголовным; регистрация актов рождения, смерти и усыновления; первичные свидетельства о регистрации актов гражданского состояния и ряд некоторых документов.

Министерствам финансов союзных и автономных республик краевым и областным финансовым отделам предоставлено право устанавливать дополнительные льготы по уплате пошлины для отдельных плательщиков и их групп.

От уплаты пошлины по делам, производящимся в судебных учреждениях, могут быть освобождены отдельные граждане, признанные решением суда, разбирающего дело, не имеющими средств для уплаты пошлины по данному делу.

Государственная пошлина взимается либо в твердых ставках — в рублях (простая пошлина), либо в процентном отношении к сумме документа (пропорциональная пошлина)¹.

Государственная пошлина, взимаемая судебными учреждениями, органами арбитража, нотариальными органами и сельскими советами, уплачивается при подаче заявления, при совершении оплачиваемых пошлиной действий или при выдаче оплачиваемого пошлиной документа.

Уплата пошлины производится путем наклеивания пошлинных марок (при сумме пошлины не более 100 руб.) или путем

¹ Например, за засвидетельствование верности копий — 2 руб. со страницы, за регистрацию брака — 15 руб., за прописку паспортов — 3 руб. и т. д.; при подаче в суд основного заявления при цене иска от 500 до 5 000 руб. — 2% с суммы иска, при цене иска в 5 000 руб. и выше — 6%; за удостоверение нотариальными органами договоров отчуждения строений и права застройки и договоров имущественного найма — 3% с суммы договора и т. д.

внесения наличных денег в учреждения Госбанка (предприятия — путем перечисления с расчетного счета в Госбанке на счет бюджета). Пошлинные марки наклеиваются на документе и погашаются подписью должностного лица, принимающего или выдающего документ. За нотариальные действия, выполняемые исполкомами сельских советов, пошлина уплачивается наличными деньгами председателю или секретарю сельского совета с выдачей плательщику квитанции и с отметкой о сумме взысканной пошлины на соответствующем документе и в книгах сельского совета.

Уплаченная государственная пошлина возврату не подлежит, за исключением следующих случаев: при возвращении истцу судом или государственным арбитражем искового заявления или при отказе нотариальных органов или исполкомов, сельских советов от совершения нотариальных действий, при взносе пошлины в большем размере, чем требуется по закону, при отказе в выдаче общегражданского заграничного паспорта.

Наблюдение и контроль за правильностью взимания государственной пошлины возлагаются на руководителей учреждений, взимающих пошлину, а также на вышестоящие органы и министерства, которые осуществляют контроль за деятельностью этих учреждений. Наблюдение и контроль за правильностью взимания государственной пошлины в сельских советах производят исполкомы районных советов депутатов трудящихся.

На финансовые органы возложена обязанность производить ревизии по взиманию государственной пошлины. Районные и городские финансовые отделы производят ревизии во всех находящихся в пределах района или города учреждениях, взимающих пошлину, и имеют право подвергать должностных лиц штрафу в размере не свыше 100 руб. за прием или выдачу документов или совершение действий без оплаты государственной пошлиной, за неправильное взимание пошлины, а также за несвоевременную сдачу в учреждения банка взысканных сумм пошлины.

§ 40. Таможенные пошлины

Взыскание таможенных пошлин за ввозимые из-за границы товары и за товары, вывозимые за границу, осуществляется таможенными учреждениями Союза ССР¹. Таможенная пошлина, как правило, взимается в процентах к цене товара. Ценой для исчисления пошлины признается нормальная оптовая цена в месте его происхождения или производства с прибавлением издержек по упаковке, страхованию, транспорту, комиссии, вывозных пошлин и других расходов, необходимых для покупки и подвоза товара к границе СССР².

¹ Таможенный кодекс СССР (СЗ СССР 1929 г. № 1, ст. 2).

² СЗ СССР 1930 г. № 4, ст. 15.

Ставки таможенной пошлины на привозные товары устанавливаются Советом Министров СССР. Для ряда товаров, ввозимых из-за границы (некоторые лекарственные препараты, удобрения, руды металлов, драгоценные металлы и др.), установлен порядок беспошлинного ввоза.

Гражданам СССР, возвращающимся в пределы СССР после пребывания не менее года за границей, разрешается провозить без уплаты таможенных пошлин вещи личного потребления (платье, белье, обувь, предметы домашнего обихода) в пределах норм, устанавливаемых Министерством внешней торговли и Министерством финансов СССР.

Вывоз товаров за границу, как правило, производится беспошлинно. По вывозной торговле взимание таможенных пошлин установлено по ограниченному кругу товаров (некоторые виды живых животных, пушнина и др.).

Таможенная пошлина уплачивается как валютой СССР, так и иностранной валютой, разрешенной Министерством финансов СССР к приему. Суммы таможенных пошлин зачисляются в доход союзного бюджета.

С частных лиц как при вывозе товаров за границу, так и при ввозе их из-за границы взимается лицензионный сбор в размере 4 процентов стоимости товаров. Суммы сбора, взыскиваемые органами Министерства внешней торговли, поступают в союзный бюджет.

§ 41. Пошлина по делам о патентах на изобретение

Положением об изобретениях и технических усовершенствованиях установлено взимание особой пошлины по делам о патентах на изобретения¹.

С каждого заявления о выдаче патента на изобретение взимается при подаче заявления одновременно заявочная пошлина. Пошлиной оплачиваются также жалобы заявителей на постановления по вопросам о выдаче патентов и отметки в реестре изобретений о переуступке прав по патенту на изобретение. Со дня опубликования постановления о выдаче патента на изобретение с патентообладателя взимается ежегодная патентная пошлина².

¹ Положение об изобретениях и технических усовершенствованиях (СЗ СССР 1931 г. № 21, ст. 184). Ставки пошлины — СЗ СССР 1936 г. № 37, ст. 328.

² В течение первого, второго и третьего года — по 220 руб. в год, в течение четвертого, пятого и шестого года — ежегодно на 100 руб. больше, чем в предыдущем году, за каждый последующий год, начиная с седьмого, — на 220 руб. больше, чем в предыдущем году, заявочная пошлина и пошлина за отметку в реестре о переуступке прав по патенту — 260 руб., пошлина при подаче жалоб — 130 руб.

§ 42. Сбор за поверку мер и измерительных приборов

За поверку, клеймение и экспертизу мер и измерительных приборов органами Комитета по делам мер и измерительных приборов при Совете министров СССР взимается плата по таксам, устанавливаемым Министерством финансов СССР по согласованию с Комитетом¹.

Сбор взимается за поверку вновь изготовленных или отремонтированных мер и приборов, а также за периодическую их поверку. Уплата сбора производится независимо от того, признаны ли после поверки прибора годными, негодными или подлежащими исправлению, доделке, ремонту.

Сбор за поверку вносится авансом и возврату не подлежит, кроме случаев, когда поверка или испытание не состоялись.

Представленные для поверки в местные органы Комитета приборы в течение месяца после поверки хранятся бесплатно, а в дальнейшем за хранение их взимается плата в размере 1% стоимости поверки за каждый день хранения.

Все поступившие сборы за поверку вносятся органами Комитета в доход союзного бюджета не позднее следующего за поступлением денег дня.

Финансовые органы периодически проверяют своевременность перечисления денег в бюджет и в случае задержки перечисления принимают меры к перечислению денег, сообщают о нарушениях вышестоящим органам Комитета и привлекают виновных к ответственности.

§ 43. Сбор при заявках о возобновлении или установлении товарных знаков

Все предприятия государственной промышленности, артели промысловой кооперации и кооперации инвалидов, а также предприятия общественных организаций обязаны снабжать выпускаемые ими изделия производственными марками². Кроме того, государственные и кооперативные предприятия и предприятия общественных организаций имеют право снабжать свои изделия оригинально оформленными знаками (товарные знаки).

Советские предприятия, а также иностранные юридические и физические лица, желающие обеспечить за собой право исклю-

¹ СП СССР 1939 г. № 48, ст. 376; постановление СНК СССР от 5 сентября 1938 г. об упорядочении измерительного хозяйства (СП СССР 1938 г. № 40, ст. 231, а также СП СССР 1942 г. № 10, ст. 161).

² О производственных марках и товарных знаках (СЗ СССР 1936 г. № 13, ст. 113).

чительного пользования товарными знаками, должны зарегистрировать эти знаки в Министерстве торговли СССР¹. При подаче заявления о регистрации товарного знака, о продлении срока действия ранее установленного знака, или о передаче права пользования знаком другому владельцу к заявлению должна быть приложена квитанция Госбанка о внесении в доход бюджета заявочного сбора (25 руб.).

На право исключительного пользования товарным знаком Бюро регистрации товарных знаков при Министерстве торговли СССР выдает свидетельство с указанием органа, на который оно выдано.

Финансовые органы проверяют в предприятиях наличие свидетельства Бюро регистрации и не истек ли срок действия свидетельства и о выявленных нарушениях сообщают органам Министерства торговли СССР.

§ 44. Сбор, взимаемый государственной автомобильной инспекцией

За технические осмотры автомашин и мотоциклов, за выдачу номерных знаков и технических паспортов, за производство испытаний и за выдачу документов шоферам органы государственной автомобильной инспекции при милиции взыскивают сбор, подлежащий зачислению в государственный бюджет².

Сбор вносится плательщиком в Госбанк до производства операций.

§ 45. Сбор за выдачу паспортов и плата за домовые книги, бланки адресных листов по прописке и выписке населения, бланки справок адресных столов о местожительстве и заявлений о найденных и утерянных документах

В соответствии с Положением о паспортах при выдаче срочного или пятилетнего паспорта органами милиции взимается с граждан установленная плата³. Кроме того, органами милиции при выдаче домовых книг, бланков адресных листов и заявлений также взимается плата. Суммы этих сборов перечисляются органами милиции в государственный бюджет. Наблюдение за своевременным и полным перечислением сумм сборов в бюджет возложено на органы Министерства финансов.

¹ О регистрации товарных знаков (СП СССР 1940 г. № 5, ст. 153).

² Положение об инспекции (СЗ СССР 1936 г. № 36, ст. ст. 318—318-6). По различным операциям размер сбора колеблется от 3 до 50 руб.

³ Размер платы — 3 руб. за паспорт и 1 руб. за временное удостоверение (СП СССР 1940 г. № 24, ст. 591).

ВЗЫСКАНИЕ НАЛОГОВЫХ И НЕНАЛОГОВЫХ ПЛАТЕЖЕЙ В БЮДЖЕТ

§ 46. Взыскание платежей с предприятий и организаций социалистического хозяйства. § 47. Взыскание налоговых платежей с населения.

§ 46. Взыскание платежей в бюджет с предприятий и организаций социалистического хозяйства

1. Все налоги и другие платежи в государственный бюджет СССР предприятия и организации социалистического хозяйства обязаны исчислять самостоятельно в соответствии с действующими законами на основании своих бухгалтерских данных и вносить в установленные сроки в учреждения Госбанка (кроме подоходного налога с колхозов, который исчисляется финансовыми органами и уплачивается колхозами по получении от них соответствующих извещений). Как правило, платежи социалистических предприятий зачисляются в государственный бюджет СССР на основании распоряжения плательщика путем перечисления с его расчетного счета в Госбанке в доходы государственного бюджета¹.

Перечисление платежей социалистических предприятий и организаций в бюджет производится кредитными учреждениями не позднее следующего дня по получении распоряжения плательщика. При наличии претензий к плательщику нескольких кредиторов задолженность по платежам в бюджет погашается кредитным учреждением непосредственно после удовлетворения претензий по заработной плате и других претензий первого разряда (вознаграждение за увечье и смерть, взносы по социальному страхованию и др.). Претензии самих кредитных учреждений по их кредитным операциям удовлетворяются до претензий по платежам в бюджет только по ссудам, выданным хозорганам в форме специального ссудного счета (например на заготовки), а также в случаях, когда банковские ссуды, обеспеченные залогом, покрываются путем продажи банком заложенного имущества².

При несвоевременном взносе платежей в бюджет невзысканная сумма перечисляется в недоимку, на которую начисляется

¹ В некоторых случаях перечисление производится учреждениями Госбанка автоматически, без распоряжений плательщика. Это относится к налогу с оборота по Заготзерну и Главспирту; по этим организациям в счетах поставщика налог с оборота выделяется особой строкой, а удержание и перечисление в бюджет производится учреждениями Госбанка одновременно с оплатой покупателем счета поставщика.

² Постановление ЦИК и СНК СССР от 6 февраля 1929 г. «Об очередности удовлетворения претензий» (СЗ СССР 1929 г. № 11, ст. 98; 1932 г. № 24, ст. 148).

пеня в размере 0,05% за каждый день просрочки, начиная с дня, следующего за сроком уплаты, по день уплаты включительно¹. За несвоевременное выполнение поручений предприятий по перечислению платежей в бюджет кредитные учреждения уплачивают государственному бюджету пеню в том же размере.

2. Все социалистические предприятия и организации (кроме колхозов) обязаны представлять финансовым органам месячные и годовые бухгалтерские балансы, а также месячные и годовые налоговые отчеты². Предприятия, уплачивающие налоги несколько раз в месяц (налог с оборота и др.), кроме месячных и годовых отчетов представляют финансовым органам пятидневные или декадные справки по оперативным данным с указанием подлежащей уплате суммы налога за соответствующий период и даты поручения Госбанку о перечислении налога в бюджет.

За нарушение отчетной дисциплины, т. е. за непредставление или несвоевременное представление балансов и налоговых отчетов руководители предприятий, главные бухгалтеры и лица, на которых возложена обязанность составлять и представлять отчетность, несут дисциплинарную ответственность. Кроме того, согласно положениям об отдельных налогах, за эти нарушения на тех же должностных лиц, а равно на само предприятие финансовыми органами могут быть наложены штрафы³. Эти штрафы взыскиваются с государственных предприятий и кооператив-

¹ СЗ СССР 1932 г. № 69, ст. 410; 1937 г. № 60, ст. 259.

² Месячные балансы и налоговые отчеты тресты, кооперативные и торговые предприятия представляют 27-го числа, а отдельные предприятия, как входящие, так и не входящие в тресты, — 20-го числа следующего за отчетным месяца. Годовые отчеты представляются первой группой 1 марта, второй — 5 февраля следующего за отчетным года. В пределах этих сроков ведомства могут устанавливать для отдельных предприятий более короткие сроки, обязательные и для представления отчетности финансовым органам. В отдельных случаях ведомства по соглашению с финансовыми органами предоставлено право удлинять указанные сроки, но не более чем на 10 дней. См. Положение о бухгалтерских отчетах и балансах государственных и кооперативных хозяйственных органов и предприятий (СЗ СССР 1936 г. № 42, ст. 360).

³ Так, согласно Положению о налоге с оборота (СЗ СССР 1931 г. № 25, ст. 199), за непредставление или несвоевременное представление месячных и годовых отчетов виновные лица могут быть подвергнуты финансовыми органами штрафу в размере не свыше 100 руб. Вместе с тем на предприятие может быть наложен штраф за непредставление или несвоевременное представление месячных отчетов в размере до 500 руб., годовых отчетов — до 2 000 руб. и дополнительных данных по запросам финансовых органов — до 500 руб. В тех же случаях по налогу с нетоварных операций на виновных должностных лиц может быть наложен штраф в размере до 100 руб., а на предприятие — до 500 руб. («Сборник постановлений, приказов и инструкций по финансово-хозяйственным вопросам», 1941 г. № 9, ст. 5); по подоходному налогу с кооперации на кооперативные организации может быть наложен штраф в размере до 1 000 руб., а за непредставление дополнительных данных — до 300 руб. (СЗ СССР 1931 г. № 54, ст. 350); по отчислениям от прибыли государственных предприятий при непредставлении в срок балансов штраф на предприятие может налагаться не свыше 1 000 руб. (СЗ СССР 1931 г. № 57, ст. 367) и др.

ных организаций в беспорядном порядке, а с колхозов и отдельных должностных лиц в случае их отказа от добровольной уплаты — через суд. За систематическое и злостное нарушение отчетной дисциплины, а также за представление заведомо неправильных данных виновные подлежат уголовной ответственности¹.

На финансовые органы возложена обязанность систематического контроля за правильным исчислением всеми предприятиями и организациями социалистического хозяйства причитающихся с них платежей в государственный бюджет и за своевременной и полной их уплатой. В случае выявления неправильного исчисления и уплаты этих платежей, финансовые органы производят доначисление платежей и их взыскание.

3. Учет всех государственных, кооперативных и общественных предприятий и организаций, являющихся плательщиками налога с оборота, налога с нетоварных операций, налогов с киноустановок и со зрелищ, отчислений от прибылей и подоходного налога с кооперации, осуществляется финансовыми органами посредством обязательной налоговой регистрации указанных предприятий и организаций². Общая налоговая регистрация производится один раз в три года; вновь возникающие предприятия обязаны пройти регистрацию до начала своей деятельности. Если при проверке будут выявлены незарегистрированные предприятия и организации, финансовый орган привлекает виновных лиц к дисциплинарной, а в случае злостного уклонения от регистрации — к уголовной ответственности.

Опираясь на данные налоговой регистрации, финансовые органы выполняют свои функции по контролю за правильным исчислением и уплатой платежей в бюджет как на основе проверки предоставляемой предприятиями и организациями отчетности, так и путем обследований и ревизий непосредственно в предприятиях и организациях. При этом финансовые органы имеют право требовать, а хозяйственные организации обязаны предъявлять все документы, необходимые для проверки исчисления и уплаты налогов. Если при проверке отчетности выяснится, что плательщик исчислил и внес налог в меньшем, чем следовало, размере, недосвоенная сумма взыскивается дополнительно с пеней, начисляемой со дня, следующего за истечением срока уплаты.

Вместе с тем финансовые органы контролируют выполнение предприятиями планов производства и реализации товаров, заданий по снижению себестоимости и по прибылям, поскольку все это непосредственно отражается на объеме подлежащих уплате

¹ Постановление ЦИК и СНК СССР об ответственности за представление неправильных учетных сведений и отчетных данных, а также за нарушение форм и сроков представления установленных отчетных материалов (СЗ СССР 1933 г. № 70, ст. 417).

² Инструкция НКФ СССР от 20 декабря 1937 г. № 659 («ФХЗ», 1938 г., № 1—2, ст. 4).

налогов и других платежей. При невыполнении указанных планов финансовые органы изучают его причины и совместно с предприятиями и руководящими ими организациями разрабатывают мероприятия для обеспечения выполнения плановых заданий, а в необходимых случаях вносят соответствующие предложения по принадлежности в Совет министров СССР и советы министров союзных и автономных республик или исполкомы советов депутатов трудящихся.

Просроченные платежи в бюджет (недоимка) предприятий и организаций социалистического хозяйства (кроме колхозов) взыскиваются финансовыми органами в бесспорном порядке.

Законом предусмотрены следующие меры бесспорного взыскания недоимок с этих предприятий и организаций:

а) списание сумм, имеющихсЯ на расчетном или текущем счете недоимщика в кредитном учреждении;

б) арест и изъятие наличных денег из кассы;

в) арест выданных кредитным учреждением за счет недоимщика аккредитивов;

г) опись товаров и их продажа (эта мера может применяться только с разрешения в каждом отдельном случае Министерства финансов СССР);

д) погашение недоимки за счет сумм, отпускаемых недоимщику в порядке бюджетного финансирования;

е) обращение взыскания на средства третьих лиц (дебиторов недоимщика) при условии признания долга со стороны этих дебиторов или при наличии исполнительных документов в пользу недоимщика;

ж) обращение взыскания на суммы, имеющиеся на счетах предприятий, входящих в организацию, не уплатившую в установленный срок причитающихся с нее платежей в бюджет;

з) обращение взыскания на суммы, имеющиеся на счетах трестов и объединений и других хозяйственных организаций, в состав которых входит предприятие, не внесшее платежей в бюджет.

С колхозов взыскание просроченных платежей производится только по решению народного суда. Финансовые органы, прежде чем передать дело на недоимщика в суд, обязаны в письменной форме предупредить об этом недоимщика не позже чем за 10 дней до передачи дела в суд. По вынесении судом решения финансовые органы взыскивают недоимку с текущего счета колхоза. Списание с текущего счета колхоза допускается, во избежание нарушения нормальной работы колхоза, в размере не более 70% остатка средств на счете на день списания; если 70% средств на текущем счете колхоза не покрывают всей недоимки, то дальнейшее списание производится также в пределах 70% последующих поступлений до полного погашения недоимки.

Взыскание может быть обращено также на суммы, причитающиеся колхозу от дебиторов, при этом при наличии решения

суда о взыскании с колхоза недоимки последняя может быть взыскана с государственных, кооперативных (кроме колхозов) и общественных организаций, являющихся дебиторами колхоза, в бесспорном порядке. Взысканные с дебиторов колхоза суммы обращаются на погашение недоимки также в размере 70%, остальные же 30% зачисляются на текущий счет колхоза¹.

4. В исключительных случаях, при наличии у хозяйственной организации финансовых затруднений, финансовым органом может быть предоставлена этой организации по ее ходатайству отсрочка или рассрочка платежа в пределах текущего квартала. Подача заявления об отсрочке или рассрочке не приостанавливает взыскания, однако финансовый орган, которому подано заявление, имеет право приостановить принятие мер принудительного взыскания, впредь до разрешения вопроса об отсрочке или рассрочке.

Отсрочка или рассрочка платежей в бюджет может предоставляться финансовыми органами в пределах квартала в каждом отдельном случае не свыше определенных лимитов, установленных для отдельных видов этих органов и для платежей в различные бюджеты².

В случае безнадёжности взыскания недоимка по налоговым платежам слагается, причем право сложения для отдельных видов финансовых органов и различных платежей также строго ограничено³.

¹ Положение о взыскании налогов и неналоговых платежей, утвержденное ЦИК и СНК СССР 17 сентября 1932 г. (СЗ СССР 1932 г. № 69, ст. 410; 1933 г. № 68, ст. 408; 1937 г. № 77, ст. 193); постановление ЦИК и СНК СССР от 11 апреля 1937 г. об установлении судебного порядка изъятия имущества в покрытие недоимок с колхозов и граждан (СЗ СССР 1937 г. № 30, ст. 120); постановление СНК СССР от 28 апреля 1944 г. № 473 о бесспорном порядке взыскания недоимок с кооперативных организаций (кроме колхозов); инструкция НКФ СССР о порядке взыскания не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей от 17 мая 1944 г. № 264.

² По платежам в союзный бюджет: для краевых (областных) финансовых органов — не свыше 200 тыс. руб., министерств финансов союзных республик — не свыше 1 млн. руб. и Министерство финансов СССР — свыше 1 млн. руб.

Право отсрочки и рассрочки на сумму не свыше 25 тыс. руб. краевые (областные) финансовые органы могут предоставлять отдельным городским и районным финансовым отделам.

По платежам в республиканские бюджеты отсрочки и рассрочки производятся на сумму до 200 тыс. руб. областными (краевыми) финансовыми отделами, на сумму свыше 200 тыс. руб. министерствами финансов союзных республик. По платежам, поступающим в местные бюджеты, отсрочки и рассрочки предоставляются соответствующими местными финансовыми органами.

³ По платежам, поступающим в союзный бюджет, сложение недоимки на сумму до 25 тыс. руб. производится краевыми (областными) финансовыми отделами; по платежам на сумму свыше 25 тыс. руб., но не более 50 тыс. руб. министерствами финансов союзных республик, а по платежам на сумму свыше 50 тыс. руб. — Министерством финансов СССР.

По платежам, поступающим в республиканский бюджет, сложение не-

§ 47. Взыскание налоговых платежей с населения

1. Взимание налогов подоходного и с холостяков, одиноких и малосемейных граждан, с рабочих и служащих и приравненных к ним по обложению граждан, а также с литераторов и работников искусств производится по месту их работы предприятиями, учреждениями и организациями, на которые возложены: учет плательщиков и их доходов, исчисление суммы налоговых платежей, предоставление установленных законом льгот, удержание налогов из заработка и перечисление удержанных сумм в государственный бюджет СССР. Перечисление удержанных сумм в государственный бюджет СССР производится одновременно с получением из Госбанка средств на выплату заработной платы. Об удержании и перечислении сумм налогов учреждениями, предприятиями и организациями представляется ежеквартальная отчетность финансовым органам.

В отношении взимания налога с указанных групп населения функции финансовых органов заключаются в проверке на месте в учреждениях, предприятиях и организациях правильности исчисления налогов и предоставления льгот и в контроле за своевременным перечислением удержанных сумм в бюджет.

За неудержание или неправильное удержание налога и за несвоевременную сдачу в учреждения банка удержанных сумм финансовые органы могут подвергать главных (старших) бухгалтеров предприятий, учреждений и организаций штрафу в размере не свыше 100 руб., а за несвоевременное представление отчетов об удержании налога лица, ответственные за представление отчетов, подвергаются штрафу в размере не свыше 100 руб.

При обнаружении неудержания налогов или удержания их в меньшем, чем полагается, размере недополученные суммы налога (но не более чем за три месяца со времени установления факта неправильного взимания налога) удерживаются равными долями в течение следующих трех месяцев.

Суммы налога, неправильно удержанные с рабочих и служащих, возвращаются предприятиями, учреждениями и организациями (но не более как за один год до обнаружения перебора) из ближайших поступлений налога либо зачитываются в счет последующих удержаний налога.

2. Взимание местных налогов и сборов с рабочих и служащих и всех налогов с остального городского и сельского населения возложено непосредственно на финансовые органы. Они ведут учет плательщиков налогов, исчисляют налоги, сообщают

доимки на сумму до 25 тыс. руб. производится областными (краевыми) финансовыми отделами, на сумму свыше 25 тыс. руб. — министерствами финансов союзных республик. По платежам, поступающим в местные бюджеты, недоимка слагается соответствующими местными финансовыми органами.

щают налогоплательщикам об их обязательствах по уплате отдельных налогов, организуют контроль за поступлением налоговых платежей, а также принимают необходимые меры по их взысканию с тех плательщиков, которые несвоевременно или не полностью вносят начисленные на них налоги.

Не позднее чем за 15 дней до наступления первого срока уплаты каждого налога финансовые органы должны вручить каждому плательщику под его личную расписку извещение об уплате налога, в котором указываются: общая сумма налога, подлежащая уплате в текущем году, с ее распределением по срокам уплаты, размер недоимки прошлых лет и пеня на эту недоимку по день выписки платежного извещения.

Налогоплательщик имеет право не позднее месячного срока со дня вручения платежного извещения подать жалобу на неправильное обложение (неправильное определение облагаемого дохода или исчисление суммы налога, непредоставление установленных законом льгот и т. п.).

Жалобы на неправильное исчисление налога подаются в районный или городской финансовый отдел по месту обложения налогом. Решения финансового отдела могут быть обжалованы также в месячный срок в вышестоящий финансовый орган вплоть до Министерства финансов СССР, решение которого является окончательным.

Поданные жалобы должны быть рассмотрены руководителем соответствующего финансового органа в 20-дневный срок (по красноармейским жалобам — в семидневный срок, а по заявлениям о неправильном привлечении к налогу на холостяков — в пятидневный срок); результаты рассмотрения жалобы сообщаются плательщику в письменной форме.

Подача жалобы не освобождает плательщика от ответственности за уплату исчисленных сумм в установленные сроки и не приостанавливает взыскания налога, если об этом по ходатайству плательщика не внесено специального решения соответствующего финансового органа. В случае удовлетворения претензий плательщика излишне внесенная сумма возвращается ему в десятидневный срок по распоряжению районного или городского финансового отдела путем перевода по почте.

Уплата налога должна быть произведена плательщиком не позднее установленного законом срока. При нарушении этого срока с плательщика взимается пеня в размере 0,2% с суммы недоимки за каждый день просрочки по всем налогам и сборам, кроме налога на холостяков и государственного налога на лошадей единоличных хозяйств, по которым размер пени установлен в 0,1%. Пеня начисляется со дня после наступления срока уплаты по день уплаты включительно.

3. При неуплате налоговых платежей в установленные сроки финансовый орган принимает меры к принудительному взысканию недоимки. Этими мерами являются: а) опись и изъятие

имущества недоимщика; б) удержание недоимки из его заработной платы; в) обращение взыскания на суммы, причитающиеся недоимщику от третьих лиц. Меры принудительного взыскания могут применяться к недоимщику по государственным и местным налогам только на основании решения народного суда.

До передачи дела в суд налоговый инспектор производит предварительную опись имущества недоимщика. Эта опись делается обязательно в присутствии одного из совершеннолетних членов семьи недоимщика и двух свидетелей с составлением об этом акта за подписями указанных лиц с точным наименованием предметов и оценкой описанного имущества.

В случае если недоимщик покроет недоимку до суда, судебное дело прекращается. Решение суда об изъятии имущества теряет силу в случае, если после решения суда об изъятии имущества недоимщик покроет недоимку в срок до десяти дней после решения суда. Решение народного суда может быть обжаловано сторонами в вышестоящий суд в десятидневный срок со дня их объявления, причем подача жалобы не приостанавливает приведения в исполнение обжалованного решения.

Для покрытия числящихся за недоимщиком платежей не может быть описано и изъято следующее имущество: жилой дом (за исключением тех случаев, когда недоимщик или его семья в принадлежащем ему доме фактически не проживают); одна корова или при ее отсутствии одна телка, а у колхозников также домашняя птица, овцы, козы и свиньи в пределах половинной нормы, установленной уставом сельскохозяйственной артели, с кормом для них; предметы домашнего обихода — одежда, обувь, белье, постельные принадлежности, кухонная утварь, кровати, столы, стулья и пр., служащие для личного пользования недоимщика и его семьи; все детские принадлежности; продукты питания, необходимые для недоимщика и его семьи до нового урожая; топливо, необходимое для отопления жилого строения недоимщика на отопительный сезон; инструменты, необходимые для продолжения кустарного промысла недоимщика; облигации массовых государственных займов и билеты денежно-вещевых лотерей и суммы выигрышей по ним; средства, полученные от органов социального обеспечения, пенсии и пособия, полученные семьями военнослужащих, а также пособия по многодетности; вклады в сберегательные кассы (кроме случаев изъятия их в погашение недоимки по постановлениям судебных органов по уголовным делам) и пр.

Количество предметов домашнего обихода, предметов питания, необходимых для недоимщика и его семьи до нового урожая, количество кормов, необходимых для скота, принадлежащего недоимщику, до сбора новых кормов или до выгона скота на пастбище, а также инструменты, необходимые для продолжения кустарного промысла недоимщика, на которые не может

быть обращено взыскание недоимок, устанавливаются законодательством союзных республик.

Оценка описанного имущества, кроме скота, птицы, сельскохозяйственной продукции, строений и валютных ценностей, производится применительно к ценам государственной торговли с учетом износа имущества. Скот, птица и сельскохозяйственная продукция оцениваются по государственным закупочным ценам, а строения — по страховой оценке. Особо ценные, редкостные и не имеющие обычной цены предметы оцениваются соответствующими экспертами. Валютные ценности (золото, серебро, платина, драгоценные камни, иностранная валюта) изымаются немедленно и сдаются на хранение в местное отделение Госбанка. Остальное описанное имущество до изъятия его по решению суда передается на хранение недоимщику под расписку; в случае отказа недоимщика или наличия обстоятельств, не позволяющих доверить ему хранение описанного имущества, оно передается другому лицу под расписку на акте описи. Лица, принявшие имущество на хранение, имеют право на вознаграждение в размере $1\frac{1}{2}\%$ оценки имущества и на возмещение фактически понесенных необходимых расходов по хранению имущества, оплачиваемых за счет недоимщика.

Предприятия, учреждения и отдельные граждане, претендующие на описанное имущество, доказывают свое право на это имущество в судебном порядке. Обязанность доказательства принадлежности имущества лежит на третьих лицах, претендующих на это имущество, если оно находится в помещении, занимаемом недоимщиком и совместно с ним проживающими членами семьи, а также в помещении, используемом недоимщиком для промысла. В тех же случаях, когда имущество находится в помещении стороннего недоимщику лица или отдельно живущих родственников недоимщика, обязанность доказательства принадлежности имущества возлагается на органы взыскания.

Решение суда об изъятии имущества недоимщика по налогам приводится в исполнение немедленно, а по штрафам — по истечении десятидневного срока со дня вынесения решения. Изъятие имущества оформляется актом. Исходя из стоимости описанного имущества финансовый орган обращает взыскание только на имущество, необходимое для погашения суммы недоимки, пени и штрафа, а также расходов по реализации изъятых имущества.

Изъятые имущество, за исключением строений, скота, птицы и сельскохозяйственной продукции, сельскохозяйственного инвентаря и валютных ценностей, передается государственной или кооперативной организации, с которой заключается договор на реализацию имущества. За реализацию имущества торговой организации уплачивается комиссионное вознаграждение в пределах до 15% от суммы оценки имущества. Рабочий и племен-

ной скот, молочные коровы и сельскохозяйственный инвентарь продаются колхозам или совхозам, мелкий скот, птица и сельскохозяйственная продукция — государственным заготовительным организациям, строения — государственным учреждениям и предприятиям, колхозам, кооперативам и общественным организациям. Во всех этих случаях продажа производится по оценке, установленной при описи имущества.

Излишне вырученные при реализации имущества суммы возвращаются плательщику.

Если стоимость изъятого имущества не покрывает всей недоимки, взыскание может быть обращено на заработную плату недоимщика без дополнительного решения суда. Взыскание на заработную плату обращается в части, не превышающей 10% при заработной плате не свыше 100 руб. в месяц, 20% — при заработной плате свыше 100 руб. до 300 руб. в месяц и 30% — при заработной плате свыше 300 руб. в месяц.

В случаях злого уклонения от уплаты налога, растраты имущества, описанного и подлежащего по суду реализации на покрытие недоимки, а также при уклонении от дачи финансовым органам сведений об имуществе недоимщика или при сообщении заведомо ложных сведений финансовым органам предоставлено право возбуждать в судебных органах дела о привлечении виновных к ответственности в уголовном порядке¹.

4. Жалобы на неправильные действия и распоряжения должностных лиц, допускаемые ими при взыскании платежей, подаются в тот финансовый орган, которому эти лица непосредственно подчинены или по распоряжению которого производится взыскание. Жалобы должны рассматриваться и решения по ним выноситься не позже пятидневного срока со дня поступления жалобы. Эти решения могут быть обжалованы в месячный срок в вышестоящий финансовый орган.

Подача жалобы не приостанавливает взыскания недоимки. В отдельных случаях по ходатайству плательщика распоряжением заведующего районным, городским, областным или краевым финансовым отделом или министра финансов союзной и автономной республики взыскание недоимки может быть приостановлено полностью или частично до рассмотрения жалобы.

Если при рассмотрении жалобы будет установлено, что реализация описанного имущества недоимщика была произведена неправильно, органы взыскания обязаны возвратить плательщику незаконно реализованное имущество, а при невозможности этого — заменить его равноценным имуществом из числа подлежащего реализации или возвратить фактически вырученные от реализации имущества суммы.

¹ Ст. 34 закона о сельскохозяйственном налоге, ст. 34 и 37 закона о подоходном налоге с населения и ст. 43 Указа о местных налогах и сборах.

5. В отдельных случаях недоимщикам по налогам и сборам может быть предоставлена в пределах текущего года отсрочка или рассрочка в уплате налога или сбора. Решения о предоставлении отсрочки или рассрочки выносятся районными и городскими финансовыми отделами по заявлению плательщиков.

При безнадежности взыскания недоимка слагается. Сложение недоимок с населения по безнадежности производится в случае отсутствия у недоимщика имущества или доходов, на которые по закону может быть обращено взыскание, подтвержденного трехкратным обследованием недоимщика, розыска недоимщика, выбывшего вместе с семьей из района своего постоянного жительства, в течение года со времени выбытия и при отсутствии по месту постоянного жительства имущества, на которое по закону может быть обращено взыскание.

Сложение безнадежных ко взысканию недоимок с населения на сумму до 1000 руб. производится районными и городскими финансовыми отделами, на сумму до 10 000 руб. — министерствами финансов автономных республик, областными и краевыми финансовыми отделами и на сумму свыше 10 000 руб. — министерствами финансов союзных республик¹.

ГЛАВА 13

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАЙМЫ СССР

§ 48. Организация государственного кредита СССР. § 49. Условия и нормы размещений займов и их обращения.

§ 48. Организация государственного кредита СССР

1. Займообразное привлечение денежных средств государством, т. е. кредит, предоставляемый государству, носит название государственного кредита. В области государственного кредита государство выступает в качестве заемщика, а кредиторами являются граждане и организации, предоставившие государству деньги взаймы. В этом отношении государственный кредит не следует смешивать с государственным банковским кредитом, при котором государство само займообразно предоставляет средства

¹ Положение о взыскании налогов и неналоговых платежей — постановление ЦИК и СНК СССР от 17 сентября 1932 г. (СЗ СССР 1932 г. № 69, ст. 410; 1933 г. № 68, ст. 408); постановление ЦИК и СНК СССР от 11 апреля 1937 г. об отмене административного порядка и установлении судебного порядка изъятия имущества в покрытие недоимок (СЗ СССР 1937 г. № 30, ст. 120; см. также СЗ СССР 1937 г. № 47, ст. 193 и № 60, ст. 259; «Ведомости Верховного Совета СССР» от 8 апреля 1940 г. № 12) и постановление СНК СССР от 23 апреля 1944 г. № 473; инструкция НКФ СССР о порядке взыскания не внесенных в срок налогов и неналоговых платежей от 17 мая 1944 г. № 264.

хозяйственным организациям и учреждениям и является кредитором, а хозяйственные организации и граждане — дебиторами.

Хотя в основе государственного кредита лежат отношения займа, но они не аналогичны гражданско-правовым отношениям займа и на них не распространяются положения Гражданского кодекса о договоре займа. Нормы, регулирующие отношения в области государственного кредита, устанавливаются постановлениями правительства об отдельных займах и их условиях.

Основной формой государственного кредита является выпуск государственных займов, поступления от которых служат одним из источников доходов государственного бюджета СССР. Вместе с другими ресурсами Советского государства средства от займов направляются на развитие народного хозяйства, усиление военной мощи страны и удовлетворение культурно-бытовых потребностей населения.

2. В СССР государственные займы размещаются преимущественно среди населения на строго добровольных началах. Финансово-экономической базой для размещения займов среди населения являются трудовые заработки и доходы граждан СССР. Посредством государственных займов советский народ оказывает финансовую поддержку своему государству, способствует росту его экономического и военного могущества. Вместе с тем государственные займы способствуют росту денежных накоплений населения.

В государственных займах СССР неразрывно сочетаются интересы государства и интересы населения. Эта неразрывная связь определяется производительным назначением государственных займов, которые являются одним из источников дальнейшего подъема материального и культурного благосостояния населения. Кроме того, государственные займы приносят доход непосредственно каждому держателю облигаций в виде процентов и выигрышей. Единство интересов заемщика — государства и кредиторов — граждан определяет огромный успех советских займов и поддержку их всем населением.

Наряду с основной своей функцией — привлечения в государственный бюджет средств населения, советские государственные займы являются формой передачи в государственный бюджет временно свободных средств отдельными государственными, кооперативными и общественными учреждениями и организациями. Так, например, в специальные государственные займы помещается свободный остаток вкладов, имеющийся в сберегательных кассах, а также средства, которые накапливаются в органах государственного страхования. Посредством займов в государственный бюджет передаются свободные средства и часть прибылей промысловой кооперации.

В отличие от других форм привлечения средств в государственный бюджет средства, получаемые по займам, поступают

в распоряжение государства с условием возврата в сроки и в порядке, определяемые условиями выпуска займа или специальным законом.

За пользование полученными средствами государство выплачивает определенный доход владельцам этих средств. Размер, формы и сроки выплаты дохода бывают различными и устанавливаются условиями выпуска займа или специальным законом.

3. Государственные займы имеют облигационную форму. Предоставление средств в кредит государству осуществляется путем приобретения выпускаемых государством облигаций займа. Облигация займа является обязательством государства выплатить ее держателю в определенные сроки как стоимость самой облигации, так и установленные по ней доходы. В соответствии с этим владелец облигации обладает правом на обратное получение от государства стоимости облигации в установленном условиями займа порядке и на получение по облигации соответствующих доходов.

Выпуск государственных займов регулируется основным законом страны. Согласно Конституции СССР, заключение займов находится в ведении высших органов власти и органов государственного управления СССР (п. «р» ст. 14 Конституции СССР). Государственные займы выпускаются по постановлениям Совета министров СССР, в которых определяются название, назначение и сумма каждого займа. Кроме того, постановлением Совета министров СССР о выпуске займа утверждаются подробные условия займа: строение займа, размер и форма выплаты дохода по займу, достоинство облигаций, размер, количество и сумма выигрышей, порядок и сроки выплаты процентов и выигрышей, порядок и сроки погашения займа и т. д.

Выпускаемые Советским государством займы подразделяются на два основных вида: 1) займы, размещение которых производится среди широких масс населения по подписке с длительной рассрочкой, и 2) займы, реализуемые только за наличный расчет среди более ограниченного круга держателей, имеющих относительно высокие наличные сбережения.

К началу Великой Отечественной войны с германским фашизмом в обращении находились следующие массовые займы: Заем второй пятилетки (выпуск четвертого года)¹, выпущенный в 1936 г.; Заем укрепления обороны СССР², выпущенный в 1937 г.; четыре выпуска Займа третьей пятилетки³, выпущенные в 1938—1941 гг.

¹ СЗ СССР 1936 г. № 38, ст. ст. 329 и 331.

² СЗ СССР 1937 г. № 40, ст. 165.

³ СЗ СССР 1938 г. № 31, ст. 189; 1939 г. № 47, ст. 364; 1940 г. № 16, ст. 384; 1941 г. № 14, ст. 276.

Находившиеся в обращении до 1936 г. ранее выпущенные займы¹ при произведенной в этом году конверсии были обменены на Заем второй пятилетки (выпуск четвертого года)².

4. Конверсия займов заключается в изменении условий ранее выпущенных займов (например снижение процента по займу, удлинение срока займа) путем обмена этих займов на вновь выпущенный на новых условиях заем.

До 1936 г. массовые советские займы выпускались обычно из 10% годовых и сроком на десять лет. Одной из задач народно-хозяйственного плана второй пятилетки являлось снижение стоимости строительства, себестоимости продукции и розничных цен. С этой целью, наряду с борьбой за высокую производительность труда и за строжайший режим экономии, с 1936 г. были вдвое снижены процентные ставки по операциям Госбанка, банков долгосрочных вложений и сберегательных касс. В этих условиях выпуск государственных займов с высоким процентом, выплачиваемым держателям, противоречил бы задачам дальнейшей борьбы за удешевление строительства и за снижение себестоимости продукции и розничных цен. Поэтому при конверсии 1936 г. все ранее выпущенные займы были обменены на Заем 2-й пятилетки (выпуск четвертого года), по которому выплачивалось 4% годовых. С другой стороны, до 1936 г. государственные займы выпускались на срок в десять лет, при котором государство фактически пользовалось кредитом только шесть-семь лет, так как с первого же года начиналось погашение займов.

В условиях развития народного хозяйства к концу второй пятилетки, при гигантском строительстве крупных заводов, электростанций, железных дорог и т. п. десятилетний срок погашения займов не обеспечивал достаточно эффективного использования средств от займов на финансирование строительства. В течение шести-семи лет не представлялось возможным закончить крупнейшие строительные объекты, полностью их освоить и получить от вновь построенных предприятий столько накоплений, чтобы полностью погасить займы, на которые эти сооружения производились. Поэтому второй задачей конверсии 1936 г. было удлинение срока погашения займов с 10 до 20 лет. Наконец, конверсия значительно улучшила всю организацию дела государственных займов, так как множественность находившихся в об-

¹ Второй заем индустриализации (СЗ СССР 1929 г. № 49, ст. 442), заем «Пятилетка в 4 года» (СЗ СССР 1930 г. № 35, ст. 379); Заем третьего решающего года пятилетки (СЗ СССР 1936 г. № 37, ст. 268); Заем четвертого завершающего года пятилетки (СЗ СССР 1932 г. № 45, ст. 268) и три выпуска Займа второй пятилетки (СЗ СССР 1933 г. № 29, ст. 174; 1934 г. № 20, ст. 153, 1935 г. № 24, ст. 195).

² СЗ СССР 1936 г. № 38, ст. 329.

ращении займов (семь займов) и различные условия создавали неудобства для населения и затрудняли обслуживание займодержателей.

5. В постановлении о выпуске займа определяются начальный и конечный срок каждого займа. Начальный срок займа не совпадает с днем его выпуска. Так, например, Заем второй пятилетки (выпуск третьего года) был выпущен 1 июля 1940 г., а начальный срок его исчисляется с 1 декабря 1940 г. С этой же даты начинается и доход на облигации. Разрыв между днем выпуска займа и его начальным сроком объясняется действующим порядком оплаты подписки на заем. Подписку на заем трудящиеся оплачивают в рассрочку в течение десяти месяцев. При этом условии начальный срок займа устанавливается как средний между уплатой первого и последнего взноса по подписке.

Конечный срок займа—это дата его полного погашения. Со времени конверсии 1936 г. общий срок обращения каждого займа, т. е. продолжительность времени со дня начального срока по день конечного срока займа, определяется в 20 лет. На протяжении всего этого периода происходит постепенное погашение займа. Поэтому, в зависимости от условий займа, фактический срок пользования государством всей полученной суммой средств значительно меньше общего срока обращения займа и составляет по займам, находящимся в настоящее время в обращении, 12—13 лет.

Владение облигациями государственных займов и доходы по займам освобождены от всех общегосударственных или местных налогов и сборов. Эта льгота устанавливается постановлением Совета министров СССР о выпуске каждого займа. В связи с этим при определении размера государственной пошлины за выдачу свидетельств, подтверждающих право наследования, облигации государственных займов в расчет не принимаются и в стоимость переходящего по наследству имущества не включаются. За выдачу свидетельств, подтверждающих право наследования облигаций, при отсутствии другого переходящего в порядке наследования имущества пошлина взимается в размере 10 руб. за свидетельство, независимо от суммы облигаций¹.

6. По своему строению государственные займы имеют разную форму. Заем может быть единым по своему строению или состоять из двух самостоятельных выпусков, имеющих различную форму. При наличии двух выпусков займа каждый из них может иметь одинаковое или различное назначение. Исходя из этого все займы, находящиеся в обращении (кроме специальных займов для помещения средств государственных и кооперативных учреждений и организаций), подразделяются на следующие виды:

а) займы, состоящие из двух самостоятельных выпусков.

¹ Приказ по НКФ СССР от 2 августа 1943 г. № 492.

каждый из которых имеет одинаковое назначение; к числу этих займов относятся Заем второй пятилетки (выпуск четвертого года), Заем укрепления обороны Союза ССР и все выпуски Займа третьей пятилетки. Каждый из этих займов состоит из беспроигрышного и процентного выпусков, различных по своему строению и условиям, но оба выпуска каждого займа предназначались для размещения среди населения, по его выбору;

б) займы, состоящие из двух самостоятельных выпусков, каждый из которых имеет различное назначение; эту группу займов составляют военные займы 1942—1944 гг., состоящие из выигрышного и процентного выпусков, причем выигрышные выпуски предназначены для размещения среди населения, а процентные — среди колхозов и промысловых артелей;

в) займы, имеющие единую форму; таким займом является Внутренний выигрышный заем 1938 г.¹

При выпуске этого займа была проведена конверсия и обмен находившихся в обращении ранее выпущенных аналогичных займов, причем проценты по этим займам были снижены с 10 до 3, а срок погашения удлинен с 10 до 20 лет².

Все перечисленные в пп. «а» и «б» займы размещались в основном в порядке подписки с предоставлением подписчикам права оплатить стоимость приобретаемых облигаций в рассрочку. Внутренний выигрышный заем 1938 г. размещается только в порядке продажи облигаций сберегательными кассами за наличный расчет.

Установление того или иного способа размещения займа зависит от характера средств, которые должны быть привлечены в заем. По подписке с рассрочкой оплаты облигаций размещаются преимущественно займы, рассчитанные на привлечение широких масс трудящихся и оплату ими стоимости облигаций из своих текущих заработков и доходов, причем подписка принимается в течение определенного, обычно короткого срока. Продажа облигаций за наличный расчет является способом размещения займов, рассчитанных главным образом на привлечение имеющих уже накопленных сбережений населения, с тем что продажа облигаций производится, как правило, на протяжении всего срока обращения займа.

Однако размещение займа по подписке с рассрочкой оплаты облигаций не исключает права граждан приобретать облигации этого же займа за наличный расчет как в период подписки, так и на протяжении всего срока обращения займа.

7. Существенным условием каждого займа является размер дохода, выплачиваемого государством держателям облигаций, или стоимость кредита по займу для государства. Уровень выплачи-

¹ СЗ СССР 1938 г. № 22, ст. 144.

² Конвертированы и обменены были выигрышные займы 1929, 1930, 1932 и 1935 гг.

ваемого дохода по различным государственным займам, находящимся в обращении, составляет 2, 3, и 4% ¹.

Размер процента по займу устанавливается государством в зависимости от общего уровня ставок по кредитным операциям в стране и с учетом необходимости создания достаточной заинтересованности приобретателей облигаций в доходах по займу.

Установленный процент по займу определяет общую сумму ежегодно выплачиваемых государством доходов по займу, причем формы или способы выплаты этих доходов могут быть разнообразными.

Простейшей формой выплаты дохода по займам является процентная форма. Она заключается в том, что по каждой облигации в строго установленные сроки выплачивается одинаковый доход в размере определенного процента от нарицательной стоимости облигаций. Этот доход выплачивается, в зависимости от условий займа, сразу за каждый истекший после выпуска займа год или по полугодиям, поквартально, ежемесячно. По процентным выпускам займов, которые находятся в настоящее время в обращении, процентный доход выплачивается один раз в год.

Для расчетов с владельцами процентных облигаций по выплате им процентного дохода при каждой облигации имеется соответствующее количество купонов. Каждый купон по мере наступления сроков его оплаты отделяется от облигации и дает право на получение установленного годового дохода.

Основной формой выплаты дохода по государственным займам СССР является выигрышная форма. Сущность ее заключается в том, что доход выплачивается не равномерно по всем облигациям, как это имеет место при процентной форме займа, а в виде выигрышей, разыгрываемых между всеми облигациями на протяжении всего срока займа. При этом условиями займа заранее устанавливается, какое количество выигрышей, каких размеров и в какие сроки будет разыграно между всеми облигациями.

Выигрышная форма выплаты дохода по займам имеет, в свою очередь, ряд разновидностей. Одной из них является беспроигрышная форма займа. Особенность ее заключается в том, что условиями займа гарантируется выпадение выигрыша на каждую облигацию в течение срока обращения займа. Это обеспечивается тем, что общее количество выигрышей по займу за весь срок его обращения соответствует количеству выпущенных облигаций, причем облигации, на которые пал выигрыш, в дальнейших розыгрышах не участвуют. Условия займа устанавливают коли-

¹ Займы, выпущенные из 4% годовых — Заем второй пятилетки (выпуск четвертого года), Заем укрепления обороны Союза ССР, четыре выпуска Займа третьей пятилетки и выигрышные выпуски военных займов 1942—1944 гг.; займы, выпущенные из 3% годовых, — Внутренний выигрышный заем 1938 г.; займы, выпущенные из 2% годовых, — процентные выпуски военных займов 1942—1944 гг.

чество и размер разыгрываемых ежегодно выигрышей. Такими являются беспроигрышные выпуски Займа второй пятилетки (выпуск четвертого года), Займа укрепления обороны Союза ССР и займов третьей пятилетки.

Другую разновидность выигрышной формы выплаты дохода по займам представляет собой такая форма, при которой выигрышают не все выпущенные облигации, а только части их, т. е. условиями займа не только не определяется заранее, когда и в каком размере будет выплачен доход по той или иной облигации, но и не гарантируется получение дохода по каждой облигации. При такой форме займа за счет сокращения количества выигрышей значительно повышаются размеры выигрышей в сравнении с беспроигрышной формой. В такой форме выплачивается доход по выигрышным выпускам военных займов 1942—1944 гг., а также по Внутреннему выигрышному займу 1938 г.

При выигрышной форме займа доход выплачивается посредством тиражей выигрышей. По каждому займу проводится установленное его условиями количество тиражей выигрышей, в каждом тираже разыгрывается определенное количество выигрышей. Задача тиража заключается в том, чтобы путем жеребьевки определить, какие облигации из всех имеющихся в обращении выиграют и какие именно выигрыши из числа установленных для данного тиража падают на каждую выигравшую облигацию.

Порядок проведения тиража выигрышей регламентируется инструкцией Министерства финансов СССР и правилами, издаваемыми по каждому займу. Для проведения тиража организуется каждый раз специальная комиссия в составе представителей Министерства финансов СССР и общественных организаций. Тираж проводится публично и гласно, результаты тиража публикуются в газетах.

8. Условия выпуска займа определяют сроки и порядок его погашения, т. е. сроки и порядок выкупа облигаций или возврата заемщиком полученной ранее суммы. По способу погашения действующие займы подразделяются на несколько видов.

Займы, имеющие беспроигрышную форму, погашаются тиражами выигрышей. Условиями этих займов установлено, что в сумму выигрыша включается стоимость выигравшей облигации; следовательно, при выплате выигрыша по облигации она автоматически погашается (выкупается), а так как все облигации на протяжении срока обращения займа обязательно выигрывают, значит и все облигации до конца срока обращения займа будут погашены.

Выигрышные выпуски военных займов погашаются в смешанном порядке. Облигации, на которые выпадают выигрыши, погашаются при выплате по ним выигрышей, поскольку в сумму выигрыша включается нарицательная стоимость облигации. Остальные облигации погашаются посредством специальных тиражей погашения, которые производятся ежегодно по истечении

пяти лет после выпуска займа. В каждом тираже погашения путем жеребьевки определяется, какие облигации из числа не выигравших в истекших тиражах выигрышей подлежат погашению (выкупу). При этом условиями займа установлена общая сумма облигаций, подлежащих погашению в каждом тираже.

Также смешанный порядок погашения предусмотрен в отношении Внутреннего выигрышного займа 1938 г. Облигации, на которые выпадают выигрыши, погашаются, как и по другим займам, при выплате по ним выигрышей. Все же остальные облигации этого займа, т. е. облигации, на которые не выпадут выигрыши до конца срока обращения займа, подлежат выкупу по истечении этого срока.

Процентные выпуски всех займов, находящихся в обращении, погашаются тиражами погашения, проведение которых предусмотрено в течение последних пяти лет обращения займа.

Для получения выигрышей и стоимости погашенных облигаций, а также для получения процентного дохода по купонам условиями займа устанавливается определенный срок, по истечении которого не предъявленные к оплате облигации и купоны утрачивают силу и оплате не подлежат. В настоящее время по всем займам действует в этом отношении единый порядок. Каждый владелец облигации вправе получать выигрыши, выпавшие на его облигации, а также предъявлять к оплате купоны и облигации, вышедшие в тираж погашения, в течение всего срока обращения займа и дополнительного льготного срока в один год после истечения срока обращения займа.

9. Существенным элементом условий займа является вопрос о достоинстве облигаций. Массовость советских займов, участие в них самых широких слоев населения требуют выпуска облигаций различного достоинства. По соображениям расчетного порядка и в целях упрощения учета облигаций, облигации одного достоинства (по всем массовым займам — сторублевые облигации, а по внутреннему выигрышному займу 1938 г. — облигации в 200 руб.) считаются основными с тем, что облигации меньше этой стоимости являются частями облигации основного достоинства, а облигации более высокой стоимости представляют собой соответствующее количество облигаций основного достоинства и имеют такое же число номеров; так, по выигрышному выпуску Третьего военного займа выпущены облигации достоинством в 500, 200, 100, 50 и 25 руб. Основной из них является сторублевая облигация. Ей присвоен один номер. Облигация в 300 руб. представляет собой три сторублевых облигации и имеет три номера; на такую облигацию выпадают сразу три выигрыша, так как выигрыши выпадают сразу на все облигации каждой серии.

Облигации достоинством в 50 и 25 руб. являются соответственно $\frac{1}{2}$ или $\frac{1}{4}$ частью сторублевой облигации и дают право на получение $\frac{1}{2}$ или $\frac{1}{4}$ части выигрыша, выпавшего на сторублевую облигацию.

10. Облигации государственных займов являются предъявительскими ценностями, поэтому закон строго охраняет права добросовестных приобретателей облигаций. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 16 января 1925 г. «О правах добросовестных приобретателей ценных бумаг на предъявителя и банковых билетов»¹ установлено, что облигации государственных займов не могут быть истребованы от добросовестного приобретателя на том основании, что они ранее были утеряны, похищены или принадлежали государственному учреждению или предприятию и были незаконно отчуждены каким-либо способом. Исходя из этого сберегательные кассы не принимают заявлений об утрате или хищении облигаций, а судебно-следственные органы не могут предъявлять сберегательным кассам требования о приостановке выплаты выигрышей по утраченным или похищенным облигациям или о задержании предъявителей таких облигаций. Таким образом, утрата облигаций государственных займов влечет за собой для их владельца утрату прав на эти облигации и на получение доходов по ним, а владельцем облигаций признается лицо, которое фактически располагает ими.

В тех же целях охраны прав добросовестных приобретателей облигаций правила вызывного производства в отношении утраченных документов на предъявителя не могут распространяться на облигации государственных займов. Согласно разъяснению Верховного суда СССР, вызывное производство может быть применено только в отношении тех видов документов на предъявителя, на которые этот порядок распространен специальными узаконениями (ст. 234-о ГПК РСФСР и соответствующие статьи гражданских процессуальных кодексов других союзных республик), облигации же государственных займов в число таких документов не включены².

§ 49. Условия и нормы размещения займов и их обращения

1. Вся работа, связанная с выпуском, размещением и погашением государственных займов, возложена на Министерство финансов СССР и его местные органы и осуществляется системой сберегательных касс. Сберегательные кассы: а) размещают при содействии общественных организаций облигации государственных займов по подписке в предприятиях, учреждениях, колхозах и других организациях, производят через предприятия и учреждения денежные расчеты с приобретателями облигаций, а также продают облигации за наличный расчет; б) выплачивают выигрыши по облигациям и процентный доход по купонам, опла-

¹ СЗ СССР 1925 г. № 4, ст. 42.

² Постановление 48-го Пленума Верховного суда СССР от 17 сентября 1934 г.

чивают стоимость облигаций, вышедших в тираж погашения, и принимают облигации займов на хранение; в) хранят запасы облигаций и управляют ими.

Большая роль в работе по государственным займам принадлежит комиссиям содействия государственному кредиту и сберегательному делу (комсоды), которые создаются при всех учреждениях, предприятиях и организациях. Комиссии содействия ведут среди населения разъяснительную работу по займам, проводят через своих уполномоченных подписку на заем, осуществляют контроль за правильностью расчетов по займам с подписчиками, постановкой учета и отчетности по займам в предприятиях и учреждениях, следят за своевременной раздачей облигаций подписчикам и ведут информационно-справочную работу по займам. Свою работу комиссии содействия проводят на основе положения о них, утвержденного постановлением ЦИК и СНК СССР от 15 мая 1929 г.¹

2. Условия и порядок размещения займов определяются инструкцией Министерства финансов СССР, издаваемой при выпуске каждого займа. Инструкция содержит подробные условия, на которых население может приобрести облигации займа, порядок размещения займа, обязанности всех учреждений, организаций и отдельных финансовых активистов, принимающих участие в размещении займа.

Размещение займов производится на строго добровольных началах в порядке подписки трудящихся непосредственно на предприятиях, в учреждениях, колхозах и других организациях, а также путем продажи облигаций займов за наличный расчет. Каждый подписчик сам определяет сумму и достоинство облигаций, которые он желает приобрести. Для оплаты облигаций, приобретенных в форме подписки, предоставляется рассрочка в десять месяцев.

Подписка оформляется на подписном листе, в котором подписчик указывает и подтверждает личной подписью достоинство и сумму облигаций, которые он желает получить. Заполнение подписного листа является обязательством подписчика оплатить стоимость облигаций в сроки, установленные инструкцией Министерства финансов СССР, и поручением бухгалтерии учреждения или предприятия удерживать соответствующие суммы из заработной платы подписчика.

На основании подписных листов бухгалтерия предприятия или учреждения учитывает количество подписчиков и сумму подписки, удерживает из заработной платы подписчиков или получает наличными деньгами очередные взносы в оплату подписки, перечисляет полученные суммы в Госбанк, получает в сберега-

¹ СЗ СССР 1929 г. № 34, ст. 297, а также постановление ЦИК и СНК СССР от 4 ноября 1937 г. о руководстве комиссиями содействия государственному кредиту и сберегательному делу на предприятиях, в учреждениях и в колхозах (СЗ СССР 1937 г. № 71, ст. 336).

тельной кассе облигации для расчетов с выбывающими подписчиками, а также для вручения подписчикам после оплаты ими подписки и представляет в сберегательную кассу установленную отчетность по займу.

Для всех подписчиков, независимо от того, когда они подписались на заем, существует единый предельный срок окончания оплаты подписки. Следовательно, если подписка произведена после срока уплаты первого взноса, продолжительность рассрочки соответственно сокращается. В то же время каждому подписчику предоставляется право сократить для себя продолжительность рассрочки или досрочно оплатить свою подписку на заем.

Согласно постановлению СНК СССР от 25 мая 1931 г. № 393 «Об усилении практики безналичных расчетов по коллективной подписке на государственные займы»¹, предприятия и учреждения обязаны перечислять средства, поступившие в оплату подписки на заем, путем безналичных расчетов. Получая деньги из банка для выдачи заработной платы, каждое предприятие или учреждение обязано одновременно представить банку поручение на перечисление со своего счета суммы взносов по займу, удерживаемых из заработной платы. В случае незаконной задержки поступивших взносов по займу виновные лица привлекаются к уголовной ответственности.

Выдача облигаций подписчикам производится бухгалтерией предприятия или учреждения одновременно с получением последнего взноса по подписке. В тех исключительных случаях, когда бухгалтерия предприятия или учреждения не может вручить или переслать облигации отдельным подписчикам, оставшиеся облигации сдаются в сберегательную кассу при именном списке подписчиков.

Подписчики, не получившие облигаций по месту подписки, могут получить их в сберегательной кассе, представив для этого справку бухгалтерии предприятия или учреждения о сумме уплаченных взносов. Предельные сроки для получения облигаций устанавливаются инструкцией Министерства финансов СССР и ограничиваются обычно годовым периодом после окончания рассрочки. До получения облигаций подписчик не участвует в тиражах выигрышей.

Подписчику, выбывающему с предприятия или из учреждения до окончания расчетов по займу, выдаются облигации на сумму уплаченных взносов. При перемене места работы рабочие и служащие могут сохранить свою подписку, оформив ее по месту новой работы.

Размещение займов на селе проводят сельские советы при участии всей сельской общественности. Подписку на заем среди колхозников и крестьян-единоличников, сбор денег по подписке и раздачу облигаций подписчикам проводят специальные упол-

¹ ВЗ СССР 1931 г. № 35, ст. 259.

номоченные сельских советов, а денежные расчеты с уполномоченными осуществляют налоговые агенты, которые в этой работе подотчетны сберегательной кассе. Собранные от уполномоченных деньги налоговые агенты сдают в отделения Госбанка.

3. Государство обеспечивает возможность всем своим кредиторам своевременно и полностью получать доходы по займам, пунктуально и точно выполняя свои обязательства по займам. Выплату выигрышей в размере не свыше 200 руб. на облигацию основного достоинства производят все сберегательные кассы. Выигрыши в размере 500 руб. на облигации основного достоинства выплачиваются самостоятельно сберегательными кассами первого разряда, центральными и районными сберегательными кассами, а выигрыши в размере 1000 руб. и выше — лишь после предварительной проверки облигаций в Главном управлении гострудсберкасс и госкредита¹.

Основанием для выплаты выигрышей служат официальные таблицы, публикуемые в газетах «Правда», «Известия советов депутатов трудящихся СССР», «Труд» и в местной газете по месту производства тиража, а также таблицы выигрышей, выпускаемые Главным управлением гострудсберкасс и госкредита отдельными изданиями. Выплата выигрышей начинается после получения номера газеты, следующего за тем номером, в котором напечатана официальная таблица; это позволяет учесть исправления возможных опечаток в опубликованной таблице, если они будут допущены.

Выигрыши выплачиваются при предъявлении облигаций, на которые выпал выигрыш. Выигравшие облигации принимаются к оплате в течение сроков, установленных условиями выпуска каждого займа. Облигация может быть принята для выплаты выигрыша в том случае, если она имеет необходимые признаки платежности. Платежной считается та облигация, на которой сохранены в неповрежденном виде наименование займа и выпуска его, достоинств облигации, обозначенное прописью, номер серии и номер облигации, а также если она не имеет следов подделок или произведенной ранее оплаты (пробивные знаки, штамп погашения и пр.) и не состоит из частей, принадлежащих разным облигациям. При нарушении хотя бы одного из этих условий облигация признается неплатежной. Облигации, вызывающие сомнение в их платежности, направляются для экспертизы в Главное управление гострудсберкасс и госкредита.

Облигации, подделка которых является очевидной, отбираются сберегательными кассами при их предъявлении, о чем составляется акт, один экземпляр которого вместе с поддельными облигациями передается в органы милиции. Лица, виновные в подделке облигаций, привлекаются к уголовной ответственности.

¹ Отдельным центральным кассам крупных городов предоставлено право самостоятельно оплачивать выигрыши в 1000 руб. с высылкой их в Главное управление гострудсберкасс на последующую проверку.

Лица, виновные в подделке облигаций, даже если подделка носит единичный характер, подвергаются лишению свободы в соответствии с постановлением Пленума Верховного суда СССР от 2 января 1936 г., на срок не ниже двух лет; если же подделка совершается организованными группами или отдельными лицами, но систематически, то такие преступления караются по ст. 59⁸ УК РСФСР или соответствующим статьям уголовных кодексов других союзных республик, вплоть до расстрела.

Облигации, по которым выплачены выигрыши, погашаются сберегательной кассой путем наложения штампа, а также путем пробивки в том месте, где обозначена нарицательная стоимость облигации. Этим исключается возможность повторного выпуска облигации в обращение и предотвращается возможность злоупотреблений с ней. В соответствии с предъявительским характером облигации фамилии получателей выигрышей не регистрируются и от получателя выигрыша не требуется предъявления паспорта или удостоверения личности.

По операциям выплаты выигрышей, как и по другим своим операциям, сберегательные кассы сохраняют тайну. Никаких справок о произведенной выплате выигрышей отдельным лицам сберегательные кассы никому не выдают. Исключение установлено лишь в отношении судебно-следственных органов, которые могут требовать такие справки, но только по уголовным делам. За разглашение тайны виновные работники сберегательных касс несут уголовную ответственность.

Купоны по облигациям процентных выпусков оплачивают все сберегательные кассы, обслуживаемые штатными работниками, а также агентства, которым это разрешено местным управлением сберегательных касс и государственного кредита. Купоны могут быть оплачены не раньше того срока, который указан на каждом купоне. Купоны признаются платежными при условии, если они не имеют следов подделок или уже произведенной оплаты, не склеены из отдельных частей и сохранили в неповрежденном виде обозначение наименования займа и его выпуска, стоимости купона (цифрами) и срока оплаты его.

Во избежание утери или хищения облигаций сберегательные кассы принимают их на хранение. Облигации хранятся сберегательными кассами до востребования владельцем, но не далее срока, установленного для полного погашения займа. Лица, сдавшие свои облигации на хранение в сберегательную кассу, сохраняют право на получение дохода по этим облигациям. Принимают облигации на хранение центральные и районные сберегательные кассы, а также те сберегательные кассы первого разряда, которым разрешено производство этих операций.

Принимая облигацию на хранение, сберегательная касса выдает сохранное свидетельство именное или на предъявителя. В сохранном свидетельстве указываются наименование займа, серии, номера, достоинство и общая сумма облигаций, а в отно-

шении облигаций процентных выпусков — также номер последнего купона. Облигации, принятые на хранение по именным сохранным свидетельствам, сберегательные кассы проверяют по таблицам выигрышей после каждого тиража и извещают владельцев о выпавших выигрышах.

Сберегательные кассы несут ответственность за целостность и сохранность облигаций, принятых ими на хранение. В случае потери именного сохранным свидетельства владелец облигации подает письменное заявление, на основании которого сберегательная касса после проверки по своим документам выдает ему новое сохранным свидетельство. Право на получение облигаций при утере сохранным свидетельства на предъявителя может быть восстановлено только через суд в порядке вызывного производства.

Все сведения о приеме облигаций на хранение сохраняются в тайне. Справки о принятых на хранение облигациях сберегательные кассы могут выдавать лишь самому владельцу, а также судебным и следственным органам по находящимся в производстве уголовным делам. Облигации, сданные на хранение в сберегательные кассы, не могут быть обращены без согласия их владельца на погашение каких-либо его обязательств. Следственным и судебным органам разрешается накладывать арест или обращать взыскание на облигации только в связи с уголовным делом.

Сданные на хранение в сберегательную кассу облигации можно завещать без нотариального оформления любому лицу или нескольким лицам по усмотрению владельца облигаций; облигации можно завещать также государственным и общественным организациям.

4. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 г.¹ с 1 марта 1937 г. всем держателям облигаций было предоставлено право заклада облигаций в сберегательной кассе и получения ссуды в размере 30% нарицательной стоимости облигаций на срок до шести месяцев. За время пользования ссудой владелец облигаций не участвует в тиражах выигрышей, вследствие чего заложенные облигации обезличиваются, а при погашении ссуды выдаются другие облигации того же займа.

Операции по ссудам производились сберегательными кассами за счет средств союзного бюджета. С начала Отечественной войны выдача ссуд временно прекращена, и сберегательные кассы выполняют лишь операции, связанные с погашением ранее выданных ссуд.

Выдавая ссуды, сберегательные кассы оставляли у себя облигации, служившие обеспечением ссуды, причем лица, получившие ссуды, утрачивали право на получение доходов по заложенным облигациям. В связи с этим при выдаче из залога облигаций

¹ СЗ СССР 1936 г. № 38, ст. 330.

процентного выпуска ссудополучателю выплачивается процентный доход, наросший до дня получения ссуды по текущему купону, имевшемуся при заложенных облигациях, и одновременно с него взыскиваются проценты, наросшие до дня погашения ссуды по очередному купону, имеющемуся при выдаваемых из залога облигациях.

Проценты за пользование ссудой удерживались из суммы ссуды вперед за тот срок, на который выдана ссуда. При досрочном погашении ссуды сберегательная касса возвращала разницу в процентах. Если же ссудополучатель пользовался ссудой более продолжительный срок, чем тот, за который уплачены проценты, то при погашении ссуды с него взымались дополнительно причитающиеся с него проценты.

В приеме облигаций в залог сберегательная касса выдавала каждому ссудополучателю залоговую квитанцию. В случае утраты залоговой квитанции ссудополучатель не терял права на получение заложенных облигаций, так как квитанция являлась именной; по письменному заявлению ссудополучателя ему выдавалась новая квитанция.

5. Вывоз и пересылка за границу облигаций государственных займов СССР допускаются только на основании разрешений, выдаваемых Министерством финансов СССР. Министерство финансов СССР выдает эти разрешения в случаях, когда облигации приобретены на территории СССР с оплатой переводом из-за границы, либо приказом на за границу в иностранной валюте или приобретены за границей с оплатой в иностранной валюте, когда облигации вывозятся или пересылаются за границу государственными и кооперативными учреждениями и предприятиями для использования их в качестве обеспечения открываемых и иностранных банковских или фирменных кредитов и пр.

Облигации, разрешенные к вывозу или пересылке за границу, снабжаются дополнительным сертификатом Госбанка СССР, удостоверяющим право заграничного держателя облигаций требовать производства с ним расчетов по всем установленным условиям займа и платежам в иностранной валюте. Нарушение порядка вывоза и перевода облигаций влечет за собой ответственность как за контрабанду¹.

¹ СЗ СССР 1928 г. № 18, ст. 152; 1930 г. № 9, ст. 103 и № 57, ст. 600.

РАЗДЕЛ IV

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО СССР

ГЛАВА 14

БЮДЖЕТНОЕ УСТРОЙСТВО СССР

§ 50. Сущность и значение государственного бюджета СССР.
§ 51. Бюджетное право СССР. § 52. Бюджетная система СССР.

§ 50. Сущность и значение государственного бюджета СССР

1. Центральное место в финансовой системе СССР занимает государственный бюджет СССР.

Государственный бюджет СССР является утверждаемым в законодательном порядке государственным финансовым планом образования основного фонда денежных средств, необходимых для осуществления социалистическим государством его функций, и направления этих средств в соответствии с государственным народнохозяйственным планом на хозяйственно-организаторскую и культурно-воспитательную деятельность Советского государства, на охрану социалистической собственности и военную защиту страны от нападения извне.

В бюджете объединяются в единое целое все финансовые каналы, по которым Советское государство сосредоточивает установленные законом доходы в необходимом для выполнения его функций фонде денежных средств и по которым проходит распределение этих средств на финансирование отраслей народного хозяйства, культуры, управления и обороны СССР.

Государственный бюджет СССР обеспечивает финансовыми ресурсами расширенное социалистическое воспроизводство, увеличение общественного богатства страны, неуклонный подъем материального и культурного уровня трудящихся, укрепление независимости СССР и усиление его обороноспособности.

Государственный бюджет ярко отражает социалистическую сущность СССР, экономическую основу которого составляет социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства. Социалистический характер бюджета СССР выражается в его директивно-

плановой природе, в источниках доходов, направлении расходов и во всей организации бюджетной системы СССР.

Все составные элементы доходной и расходной частей государственного бюджета СССР, как и вся хозяйственная жизнь СССР, определяются и направляются государственным народно-хозяйственным планом (ст. 11 Конституции СССР).

Как финансовый план государственный бюджет имеет строго директивный характер. «Наши планы, — говорит товарищ Сталин, — есть не планы-прогнозы, не планы-догадки, а планы-директивы, которые обязательны для руководящих органов и которые определяют направление нашего хозяйственного развития в будущем в масштабе всей страны»¹.

В своей доходной части государственный бюджет СССР опирается, как мы видели выше, на доходы от социалистического хозяйства. Основой доходов советского бюджета являются: растущее производство социалистических предприятий, подъем производительности труда, снижение себестоимости и рост рентабельности предприятий.

Государственный бюджет СССР является основным и решающим источником финансирования всех важнейших элементов расширенного социалистического воспроизводства. Из 120,1 млрд. руб., направленных на социалистическое строительство по плану первой пятилетки, 84,1 млрд. руб., или 70%, падают на долю бюджета; из 474 млрд. руб., составлявших финансовый план второй пятилетки, 384 млрд. руб., или 76,8%, мобилизовал бюджет. В годы третьей пятилетки роль бюджета в выполнении народнохозяйственного плана поднялась еще выше.

Сосредоточиваемые в государственном бюджете СССР доходы социалистического хозяйства и средства населения возвращаются народному хозяйству, создают новые социалистические предприятия, обеспечивают широкое развитие производительных сил страны, рост народного дохода, воспроизводство и повышение квалификации рабочей силы, подъем культурного и материального уровня трудящихся. Из общей суммы расходов государственного бюджета СССР за вторую пятилетку в 372,5 млрд. руб. на финансирование народного хозяйства и социально-культурные мероприятия направлено 278 млрд. руб., или 75% всех расходов. По утвержденным бюджетам за четыре года третьей пятилетки (682,5 млрд. руб.) на эти цели направлялось свыше 60%.

Вместе с тем государственный бюджет СССР является основным источником финансирования обороны страны, стоящей на страже независимости СССР. По государственному бюджету СССР на 1941 г. на оборону было утверждено 71 млрд. руб., или 32,9%, а в 1945 г. — в последнем году Великой Отечественной войны, — 137,9 млрд. руб., или 44,8%.

¹ Сталин, Политический отчет ЦК XV съезду ВКП(б), Партиздат, 1936, стр. 40.

2. Государственный бюджет СССР строится таким образом, что он не охватывает всех доходов и расходов государственного хозяйства. Мы указывали уже выше, что по государственным предприятиям и организациям, состоящим на хозяйственном расчете, прибыль в основном оставляется в распоряжении самих предприятий и направляется на нужды расширенного социалистического воспроизводства (капитальные вложения, увеличение оборотных средств); только излишек прибылей над плановыми вложениями передается в общегосударственные ресурсы в виде отчислений от прибылей. Наоборот, в случае недостаточности у предприятий собственных средств на покрытие плановых вложений они финансируются в размере недостающей суммы из бюджета. Тем самым создается прямая материальная заинтересованность предприятий в социалистической рентабельности и непосредственная зависимость между финансовым положением хозорганов и итогами их работы по выполнению установленных для них планов.

Распределение прибылей предприятия по их направлению и установление взаимоотношений предприятий с бюджетом производятся в их финансовых планах (балансах доходов и расходов). В этих планах отчисления от прибылей в бюджет и ассигнования из бюджета являются не одним из рядовых слагаемых, а играют роль активного и организующего фактора.

Чтобы обеспечить высокие темпы социалистического строительства, усилить для этой цели источники доходов и осуществить максимальный режим экономии в расходах, бюджет устанавливает по финансовым планам свои ассигнования и размеры отчислений от прибылей только после детальной проверки исчерпывающего использования собственных ресурсов и резервов хозяйственных организаций как в отношении повышения их рентабельности, так и проведения режима экономии в расходах.

По отношению ко всем финансовым планам государственный бюджет СССР является ведущим и координирующим фактором. При его активном влиянии формируются эти планы и определяются финансовые обязательства отраслей хозяйства перед государством, а также размер их финансирования из государственных средств. В этом отношении государственный бюджет СССР является основным стержнем всего финансового хозяйства СССР; в нем в соответствии с финансовой политикой партии и правительства устанавливается на предстоящий хозяйственный год финансовый режим для всех отраслей социалистического хозяйства.

В связи с мобилизацией ресурсов и финансированием в государственном бюджете СССР сходятся нити от всего хозяйственного и культурного строительства СССР. При исполнении бюджета в нем, как в зеркале, ярко отражаются итоги выполнения количественных и качественных показателей государственного народнохозяйственного плана. Ход выполнения социалистиче-

скими предприятиями обязательств по платежам в бюджет (налог с оборота, отчисления от прибылей и пр.) отражает уровень осуществления ими производственных программ и заданий по себестоимости и по накоплениям прибылей. В то же время объем финансирования из бюджета свидетельствует, со своей стороны, о степени реализации производственных планов, так как средства из бюджета отпускаются не огульно под утвержденный план, а в меру действительного выполнения планов (на пополнение оборотных средств, капитальных вложений и пр.) и в соответствии с фактическим наличием сети финансируемых учреждений и обслуживаемых ими контингентов (социально-культурные учреждения).

Поэтому как финансирование из бюджета, так и выполнение социалистическими предприятиями их обязательств перед бюджетом дают все необходимые материалы для организации и осуществления активного финансового контроля за выполнением народнохозяйственного плана. Невыполнение утвержденных по бюджету назначений по доходам и расходам отчетливо сигнализирует о недочетах в работе предприятий и учреждений, анализ отчетных и оперативных данных вскрывает их причины и указывает на те меры, которые должны быть приняты соответствующими организациями для устранения этих недочетов. В этом отношении бюджет служит активным фактором в борьбе за выполнение народнохозяйственного плана и мощным рычагом государственного управления социалистическим хозяйством.

Ввиду крупнейшего народнохозяйственного и политического значения государственного бюджета СССР он рассматривается и утверждает Верховным Советом СССР, который одновременно утверждает закон о государственном бюджете на соответствующий год. Тем самым все элементы государственного бюджета СССР подчиняются общим для всего СССР целям и задачам и в огромной степени увеличиваются авторитет и действенность бюджета в отношении финансовых планов всех отраслей хозяйства. Вместе с тем создается основа для установления строжайшей бюджетной дисциплины и особого бюджетного режима как в отношении мобилизации ресурсов, так и в отношении их расходования.

Бюджетная дисциплина обеспечивает исчерпывающее и своевременное получение всех утвержденных по бюджету доходов и использование государственных средств в точном соответствии с бюджетом по направлению и объему расходов. При мобилизации бюджетных ресурсов применяется в основном форма обязательных платежей, при неуплате которых следует государственная санкция (бесспорное или судебное взыскание, дисциплинарная и судебная ответственность). В отношении расходов, которые по бюджету в отличие от кредита производятся безвозвратно, устанавливается систематический финансовый контроль за законным и экономным расходованием средств.

3. Утвержденный в законодательном порядке бюджет обладает некоторыми правовыми особенностями. Одной из этих характерных особенностей является прежде всего периодичность бюджета. Бюджет утверждается на точно определенный период времени — год, по истечении которого его действие прекращается и вступает в силу новый бюджет, принятый на следующий год.

Как государственный финансовый план бюджет обращен к органам государственного управления и нижестоящим органам власти и направляет их финансовую деятельность. Для отдельных граждан бюджет не служит источником ни прав, ни обязанностей, так как те и другие своим основанием должны иметь соответствующее законодательство.

Бюджет составляется на основе действующего законодательства, если же в процессе рассмотрения и утверждения бюджета возникнет необходимость внести в него такие доходные или расходные назначения, основания для которых не предусмотрены действующими законами или требуют их изменения, то одновременно с бюджетом утверждаются соответствующие законодательные акты.

Утвержденный бюджет в отношении доходов возлагает на органы государственного управления и нижестоящие органы государственной власти обязанность полностью и своевременно, на основе действующего законодательства об отдельных доходных источниках, мобилизовать предусмотренные бюджетом доходы и сдать их в кассовые органы, исполняющие бюджет¹. В отношении расходов утвержденный бюджет предоставляет этим органам право при осуществлении возложенных на них функций и при выполнении установленных для них оперативно-производственных планов производить затраты из государственных средств в пределах сумм, предусмотренных бюджетом. При этом органы государственного управления имеют право расходовать государственные средства только на нужды, учтенные бюджетом, по прямому целевому назначению и не свыше сумм, утвержденных по бюджету. Всякое расходование государственных средств допускается лишь в том случае, если соответствующие ассигнования предусмотрены бюджетом².

Следует иметь в виду, что бюджетные назначения по расходам являются, как правило, максимальным лимитом, т. е. органы государственного управления обязаны осуществлять свои оперативно-производственные планы не только не выходя из пределов утвержденных по бюджету ассигнований, но и принимая все меры к наиболее экономному расходованию средств, с тем чтобы с наименьшими затратами достигнуть наибольшего производ-

¹ Положение о кассовом исполнении единого государственного бюджета СССР (ст. 7) (СЗ СССР 1929 г. № 31, ст. 283).

² Положение о бюджетных правах СССР и союзных республик (ст. 32) (СЗ СССР 1927 г. № 27, ст. 286); Положение о местных финансах СССР (ст. 58) (СЗ СССР 1926 г. № 31, ст. 199).

ственного эффекта. По доходам, наоборот, бюджетные назначения служат минимальными заданиями, при выполнении которых органы государственного управления обязаны исчерпывающим учетом всех доходных источников обеспечить наибольшие поступления.

§ 51. Бюджетное право СССР

1. В условиях федеративного и широко демократического государственного устройства СССР структура государственного бюджета СССР весьма сложна и состоит из многочисленных звеньев, спаянных, однако, в единое целое на началах демократического централизма.

В соответствии с государственным и административным устройством СССР государственный бюджет СССР состоит из целого комплекса отдельных видов бюджетов, образующих в совокупности единую бюджетную систему СССР. Каждый орган государственной власти в СССР, начиная от сельского и поселкового совета, имеет свой самостоятельный бюджет, обеспечивающий возможность выполнения возложенных на него политических и народнохозяйственных задач.

Отсюда возникает необходимость установления прочных организационных основ в бюджетной системе СССР, точного разграничения сферы деятельности каждого отдельного звена государственного бюджета СССР по расходам и распределения между ними государственных доходов. Вместе с тем на всех стадиях составления, рассмотрения, утверждения и исполнения государственного бюджета СССР и контроля за его исполнением непрерывно возникают разнообразные правовые отношения между отдельными органами государственной власти и государственного управления СССР. Это со своей стороны требует детальной правовой регламентации круга прав и обязанностей различных органов государственной власти и государственного управления и процессуального порядка составления, рассмотрения, утверждения и исполнения государственного бюджета СССР и отдельных его звеньев.

Совокупность юридических норм, устанавливающих организацию бюджетной системы СССР и регулирующих порядок ее функционирования, составляет бюджетное право СССР, являющееся частью финансового права СССР. Советское бюджетное право включает в себя юридические нормы, определяющие состав доходов и расходов государственного бюджета СССР, распределение их между отдельными видами бюджетов и порядок этого распределения, права союзных, республиканских и местных органов государственной власти и государственного управления по отношению к соответствующему и нижестоящим бюджетам, процесс составления, рассмотрения, утверждения и исполнения государственного бюджета СССР и отдельных его звеньев, порядок

составления и утверждения отчетов по исполнению бюджета и контроля за их исполнением.

2. Основы бюджетного права СССР установлены Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик. Более детально и конкретно организация бюджетной системы СССР, бюджетные права органов государственной власти и государственного управления и бюджетного процесса регламентируются специальным бюджетным законодательством. К числу важнейших в этом отношении общесоюзных законодательных актов относятся: Положение о бюджетных правах СССР и союзных республик, утвержденное ЦИК и СНК СССР 27 мая 1927 г.¹, Положение о местных финансах СССР, утвержденное ЦИК СССР 25 апреля 1926 г.², постановление ЦИК и СНК СССР от 21 декабря 1931 г. «О республиканских и местных бюджетах»³, Положение о кассовом исполнении единого государственного бюджета СССР, утвержденное ЦИК и СНК СССР 24 апреля 1929 г.⁴, и законы, принимаемые Верховным Советом СССР при ежегодном утверждении государственного бюджета СССР⁵.

Кроме того, источниками бюджетного права являются правила и инструкции Министерства финансов СССР, изданные по вопросам, разрешение которых отнесено законодательством к его компетенции (правила исполнения местных бюджетов, инструкции о порядке, формах и сроках представления отчетности по исполнению бюджетов, инструкции по учету исполнения бюджетов, правила контроля исполнения бюджетов и др.).

Как видно будет из дальнейшего изложения (глава 15), ряд основных вопросов в области организации системы местных бюджетов и бюджетов автономных республик, а также относящихся к порядку составления, рассмотрения, утверждения и исполнения республиканских бюджетов, согласно общесоюзному законодательству передан в компетенцию союзных республик и регулируется их законодательством. Поэтому к числу основных источников советского бюджетного права относится и законодательство союзных республик, среди которого могут быть названы такие крупные акты, как Положение о местных финансах союзных республик, Положения о бюджетных правах автономных советских социалистических республик РСФСР и др.

В связи с принятием Конституции СССР и новых конституций союзных и автономных республик бюджетное законодательство требует пересмотра и приведения его в соответствие с конституциями; кроме того, оно нуждается в кодификации, так как в основных положениях о бюджетных правах Союза ССР и союз-

¹ СЗ СССР 1927 г. № 27, ст. 286.

² СЗ СССР 1926 г. № 31, ст. 199.

³ СЗ СССР 1931 г. № 75, ст. 505.

⁴ СЗ СССР 1929 г. № 31, ст. 283.

⁵ Законодательные акты по отдельным вопросам организации бюджетной системы приводятся в дальнейшем при рассмотрении соответствующих вопросов.

ных республик и в положения о местных финансах последующим законодательством внесено большое число весьма существенных изменений, которые не объединены с указанными положениями.

§ 52. Бюджетная система СССР

1. Все основные начала организации бюджетной системы СССР установлены Сталинской Конституцией. Этими основными началами являются: 1) государственное устройство СССР как союзного государства, построенного на основе ленинско-сталинской национальной политики; 2) широчайший социалистический демократизм; 3) полное единство всей бюджетной системы СССР; 4) верховенство в бюджетной системе СССР, обусловленное задачами образования СССР и принципами демократического централизма в организации Советского государства.

Конституция СССР устанавливает три основных звена бюджетной системы СССР: бюджет союзный, бюджеты республиканские и местные (п. «л» ст. 14, ст. ст. 60 и 97).

«Союз Советских Социалистических Республик есть союзное государство, образованное на основе добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик...» (ст. 13 Конституции СССР). Советский Союз, как говорит декларация об образовании Союза, является объединением союзных республик в одно союзное государство, «способное обеспечить и внешнюю безопасность, и внутреннее хозяйственное преуспеяние, и свободу национального развития народов». Таким образом, цель Союза — организация взаимопомощи союзных республик как в отношении экономическом и политическом, так и в отношении обороны.

Поставленные перед Союзом Советских Социалистических Республик задачи требуют для их выполнения соответствующего объединения материальных и финансовых ресурсов страны. Это объединение и выражается в образовании союзного бюджета СССР.

Ленинско-сталинская национальная политика, раскрепостив и сделав равноправными все национальности, населяющие СССР, ставит своей задачей, как указывает X съезд партии, «...помочь трудовым массам невеликорусских народов догнать ушедшую вперед центральную Россию...» как в области хозяйственного строительства, так и в развитии культуры, национальной по форме и социалистической по содержанию. Для этой цели, с одной стороны, необходимы соответствующие финансовые ресурсы, а с другой — приспособление финансовой системы для непосредственного обслуживания нужд хозяйства и культуры национальностей. Эта задача разрешается путем организации самостоятельных республиканских бюджетов союзных и автономных республик. Республиканские бюджеты являются финансовой базой для союзных и автономных республик во всех тех

областях хозяйства, культуры и управления, которые не отнесены союзной Конституцией к компетенции СССР (для автономных республик, кроме того, если конституциями союзных республик не отнесены в ведение последних) и где союзные и автономные республики самостоятельно осуществляют государственную власть и сохраняют полностью свои суверенные права. Наличие самостоятельных бюджетов, утверждаемых высшими органами государственной власти союзных и автономных республик, является одним из признаков государственного суверенитета этих республик.

Особенность Конституции СССР «составляет ее последовательный и до конца выдержанный демократизм»¹. Этот социалистический демократизм глубоко пронизывает все бюджетное устройство СССР. В организации бюджетной системы он выражается в том, что всем без исключения советам депутатов трудящихся (краевым, областным, автономных областей, районным, городским и сельским) предоставлено право устанавливать свой местный бюджет. Таким образом, все государственные звенья советской демократии получают в форме самостоятельных бюджетов необходимое финансовое обеспечение своей обширной деятельности, очерченной ст. 97 Конституции СССР, и средства, гарантирующие осуществление предоставленных им прав.

Местный бюджет является финансово-материальной базой для деятельности советов депутатов трудящихся и для широкой их творческой хозяйственной инициативы.

Местные бюджеты одновременно являются неперенным условием рациональной организации бюджетной системы СССР. Они содействуют прежде всего лучшему выявлению, учету и удовлетворению многообразных местных потребностей. Вместе с тем, побуждая советы депутатов трудящихся постоянно измерять свои расходы с предоставленными им доходами, местные бюджеты стимулируют борьбу за режим экономии и лучшее использование переданных в ведение советов депутатов трудящихся источников доходов. Создавая материальную заинтересованность советов в результатах поступлений государственных доходов и налогов на их территории, местные бюджеты мобилизуют через советы активность широких масс трудящихся для лучшего выполнения государственных хозяйственных и финансовых планов. Закрепление за местным бюджетом определенных доходных источников и производство местных расходов лишь в меру поступления доходов от этих источников ставят удовлетворение отнесенных на местный бюджет потребностей в прямую зависимость от результатов работы самих советов по мобилизации средств.

Обширная система отдельных самостоятельных советских бюджетов (союзный, союзных и автономных республик и мест-

¹ Сталин, Доклад о проекте Конституции Союза ССР, Партиздат, 1936, стр. 20.

ных органов государственной власти) отнюдь не представляет собой обособленной, друг с другом не связанной и замкнутой в рамках соответствующих звеньев совокупности бюджетов. Основным началом бюджетного устройства СССР является полное политико-экономическое, материальное и организационное единство всей бюджетной системы, непосредственно вытекающее из принципов социализма и единства общественного и экономического устройства СССР.

3 2. Единство бюджетной системы СССР определяется прежде всего единой классовой природой социалистического государства рабочих и крестьян; советская власть является государственной формой диктатуры пролетариата. Все составные части и органы Советского государства находятся под руководством единой политической коммунистической партии, которая представляет «руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных» (ст. 126 Конституции СССР). Руководство со стороны партии обеспечивает единое направление работы и сотрудничество всех организаций трудящихся и всех звеньев диктатуры рабочего класса. «Этим путем, — говорит товарищ Сталин, — достигается единство действий самых разнообразных организаций пролетариата. Без этого мы имели бы разброд и разноречие в работе этих организаций рабочего класса»¹.

Единство бюджетной системы обусловлено вместе с тем единством политической основы СССР, которую составляют советы депутатов трудящихся, выросшие и окрепшие в результате свержения власти помещиков и капиталистов и завоевания диктатуры пролетариата.

В СССР нет различия и противопоставления органов государственного управления и местного самоуправления. Советы депутатов трудящихся, построенные на началах подлинного демократического самоуправления, являются едиными и единственными носителями государственной власти на местах. Поэтому и бюджеты советов как органов государственной власти являются частями единой государственной бюджетной системы.

Единство бюджетной системы СССР покоится, далее, на единстве экономической основы СССР, которую составляют социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства. Единство задач и общность интересов всех объединившихся в СССР союзных республик, моральное и политическое единство народов СССР и их сплоченность вокруг партии Ленина—Сталина в борьбе за построение коммунистического общества со своей стороны предопределяют и единство бюджетной системы СССР.

Вся бюджетная система вместе взятая цементируется, наконец, в единое целое единым государственным народнохозяйст-

¹ Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 10-е, стр. 175.

венным планом, который определяет и направляет всю хозяйственную жизнь СССР. Единство плана требует и единства финансовой политики, единства бюджетной системы, являющейся основной финансовой базой народнохозяйственного плана.

Деление бюджетной системы на отдельные звенья и закрепление за отдельными видами бюджетов источников доходов и объектов финансирования ни в какой мере не нарушает единства бюджетной системы, являясь лишь формой разделения функций, обеспечивающей наилучшее осуществление государственных народнохозяйственных и финансовых планов, ленинско-сталинской национальной политики и широчайшего социалистического демократизма.

Отражая органическое единство бюджетной системы, Конституция СССР устанавливает, что вся сеть бюджетов СССР объединяется в одно целое — в единый государственный бюджет СССР. Это объединение было завершено в решениях II сессии Верховного Совета СССР, которая включила в государственный бюджет также и местные бюджеты. Тем самым местные бюджеты стали не только по существу, но и по форме частями государственного бюджета СССР¹.

Объединение в государственном бюджете СССР всей бюджетной системы СССР осуществляется на следующих началах: в состав государственного бюджета СССР включаются союзный бюджет и государственные бюджеты союзных республик; в государственные бюджеты союзных республик входят: республиканский бюджет союзной республики, государственные бюджеты автономных республик и бюджеты местных органов государственной власти; государственные бюджеты автономных республик состоят из республиканского бюджета автономной республики и бюджетов местных органов государственной власти.

Государственный бюджет СССР, охватывающий всю бюджетную систему СССР, утверждается Верховным Советом СССР единым законодательным актом. Закон о бюджете придает всей бюджетной системе сверху донизу полную целостность как в отношении отражения в ней общих задач народнохозяйственного и культурного строительства и финансовой политики, так и в отношении порядка составления и исполнения бюджетов.

Единство бюджетной системы СССР выражается и в установленном ст. 14 Конституции СССР единстве материальной базы всей сети бюджетов СССР, поскольку все доходы и налоги, поступающие на образование бюджетов союзного, республиканских и местных, находятся в ведении СССР и устанавливаются и распределяются между бюджетами Верховным Советом СССР.

Решение II сессии Верховного Совета СССР по государственному бюджету СССР на 1938 г. об объединении всей бюджетной

¹ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет, 1938 г., стр. 779.

системы СССР является крупнейшим этапом и в другом отношении. По постановлению сессии Верховного Совета СССР в государственный бюджет СССР включен бюджет государственного социального страхования¹. Верховный Совет СССР исходил из того, что средства социального страхования являются государственными и полностью направляются на те же цели и задачи, которые разрешает в области материального и культурного обслуживания трудящихся и государственный бюджет. Действительное представление о затратах социалистического государства на повышение материального и культурного уровня трудящихся можно получить только при объединении обоих бюджетов. Бюджет государственного социального страхования включен в союзный бюджет в общих итоговых суммах по доходам и расходам.

3. Построенный на основе указанных выше общих принципов организации бюджетной системы СССР государственный бюджет СССР имеет следующую структуру (в млн. руб. по расходам):

Бюджеты	1941 г. (план)		1945 г. (план)	
	Сумма	%	Сумма	%
Союзный	169 692	78,5	255 442 ²	83,0
Союзных республик (республиканские)	13 237	6,2	16 257	5,3
Автономных республик и местные	33 063	15,3	36 016	11,7
Итого	216 052	100,0	307 715	100,0

В связи с тем, что все без исключения советы депутатов трудящихся имеют самостоятельные бюджеты, система местных бюджетов состоит из многочисленных звеньев, которые занимают в общем их своде следующее положение (по данным отчета об исполнении местных бюджетов за 1940 г. по расходам в млн. руб.):

Бюджеты	Сумма	%
Республиканские АССР, краевые и областные	8 114,7	23,4
Городские	12 701,4	36,7
Окружные	252,1	0,7
Районные	11 314,2	32,7
Сельские	2 256,6	6,5
Итого	34 639,0	100,0

¹ Вторая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет, 1938 г. стр. 779.

² Без дотаций союзным республикам в сумме 3 780 млн. руб.

Таким образом, 76% общей суммы местных бюджетов сосредоточено в ведении городских, районных и сельских советов.

Как видно из приведенных выше цифр, основной объем всех бюджетных ресурсов сконцентрирован в общесоюзном бюджете, который занимает ведущее место во всей бюджетной системе в создании централизованного фонда ресурсов всего социалистического государства. Это целиком определяется задачами образования СССР, призванного обеспечить независимость и обзору СССР, внутреннее хозяйственное развитие всей страны, полное использование ее огромных природных богатств и наиболее быстрый рост производительных сил во всем Союзе. Централизации средств требует и единство государственного народнохозяйственного плана. Только при сосредоточении ресурсов в общесоюзном бюджете может быть осуществлено правильное географическое размещение строительства во всех отраслях народного хозяйства, в соответствии с задачами его социалистической реконструкции, ленинско-сталинской национальной политики и укрепления оборонной мощи СССР.

Концентрация средств в союзном бюджете обеспечивает необходимую маневренность их перераспределения и создает для всей бюджетной системы общую материальную базу, тесную внутреннюю связь и внутреннее органическое единство.

Единство народнохозяйственного плана требует не только сосредоточения в распоряжении СССР основной массы бюджетных ресурсов, но и централизации бюджетного планирования и руководства с целью направления всей бюджетной системы сверху донизу в единое русло финансово-бюджетной политики.

Централизация средств, планирования и директивного руководства отнюдь не исключает, а наоборот, теснейшим образом сочетается с широким демократизмом бюджетного устройства СССР. Это — централизм демократический, централизм социалистического государства, который не только не отрицает широчайшей самостоятельности нижестоящих органов власти и инициативы трудящихся масс, но целиком базируется на них. Сущность демократического централизма — плановое руководство самостоятельностью нижестоящих органов власти, направление местной творческой инициативы и энергии масс на разрешение таких задач, которые являются основными в данный момент с общегосударственной точки зрения. Он дает возможность полного развития не только местных особенностей, но и местного почину и разнообразных путей, приемов и средств движения к общей цели. «С демократическим и социалистическим централизмом ни шаблонизирование ни установление единообразия сверху не имеет ничего общего. Единство в основном, в коренном, в существенном не нарушается, а обеспечивается многообразием в подробностях, в местных особенностях, в приемах подхода к делу, в способах осуществления контроля...»¹.

¹ Ленин, Соч., т. XXII, стр. 166.

БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВА СОЮЗА ССР, СОЮЗНЫХ И АВТОНОМНЫХ РЕСПУБЛИК И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

§ 53. Бюджетные права Союза ССР. § 54. Бюджетные права союзных и автономных республик. § 55. Бюджетные права местных органов государственной власти

§ 53. Бюджетные права Союза ССР

Единство государственного народнохозяйственного плана и финансовой политики СССР, а также политико-экономическое единство бюджетной системы СССР требуют организационного единства этой системы и демократической централизации финансового планирования и руководства.

Состав бюджетной системы СССР и основные бюджетные права СССР, союзных и автономных республик и советов депутатов трудящихся установлены Конституцией СССР (ст. ст. 14, 60 и 97). При этом Конституция СССР относит к ведению Союза ССР в лице Верховного Совета СССР (ст. ст. 31, 49 и 68) утверждение единого государственного бюджета СССР, а также налогов и доходов, поступающих на образование бюджетов союзного, республиканских и местных. Тем самым доходная база основных звеньев бюджетной системы СССР конструируется законодательством СССР. Что касается расходов государственного бюджета СССР, то установленная Конституцией СССР компетенция СССР, союзных и автономных республик и местных органов государственной власти (ст. ст. 14, 15, 76, 82 и 97) определяет общее содержание расходной части союзного, республиканского и местных бюджетов.

Более детально и конкретно бюджетное устройство СССР, состав доходов и расходов отдельных видов бюджетов и бюджетные права СССР, союзных и автономных республик и советов депутатов трудящихся регулируются указанным выше специальным общесоюзным бюджетным законодательством: Положением о бюджетных правах СССР и союзных республик 1927 г. и Положением о местных финансах СССР 1926 г. Эти положения указывают, что общее законодательство о порядке составления, рассмотрения, утверждения и исполнения единого государственного бюджета СССР, а также по вопросам местных бюджетов осуществляется органами государственной власти СССР.

Таким образом, все основные организационно-правовые и процессуальные начала бюджетной системы СССР устанавливаются общесоюзным законодательством.

Вместе с тем высшие органы государственной власти и государственного управления СССР утверждают государственный

Зав. кабинетом

народнохозяйственный план СССР, на основе которого составляется государственный бюджет СССР, а также устанавливают основные начала в области просвещения, здравоохранения и законодательства о труде (ст. 14 Конституции СССР). Тем самым вся бюджетная система СССР получает во всех основных элементах доходов и расходов общее директивное направление из общесоюзного центра.

Конституция СССР и бюджетное законодательство определяют, далее, бюджетную компетенцию органов государственного управления СССР. Согласно ст. 68 Конституции СССР, на Совет министров СССР возложено принятие мер по осуществлению государственного бюджета СССР. Положение о бюджетных правах СССР и союзных республик, кроме того, относит к предметам ведения Совета министров СССР: 1) рассмотрение составленного Министерством финансов СССР проекта государственного бюджета СССР и внесение его на утверждение высших органов государственной власти СССР; 2) установление сроков представления в Совет министров СССР бюджетов союзных республик и проекта государственного бюджета СССР; 3) представление на утверждение высших органов государственной власти СССР проектов специальных постановлений о порядке производства расходов по государственному бюджету СССР в случае неутверждения его до начала года, а также о порядке покрытия дефицита в случае недопоступления предусмотренных бюджетом доходов; 4) установление порядка покрытия временных кассовых разрывов при исполнении союзного и республиканских бюджетов; 5) определение главных распорядителей кредитов, предусмотренных по союзному бюджету вне смет отдельных ведомств и учреждений; 6) разрешение передвижения кредитов из сметы в смету; 7) распоряжение резервным фондом Совета министров СССР; 8) рассмотрение отчета об исполнении государственного бюджета СССР и представление его на утверждение высших органов государственной власти СССР; 9) установление сроков представления в Совет министров СССР отчетов по исполнению бюджетов союзных республик и отчета об исполнении государственного бюджета СССР; 10) утверждение правил, программ и форм составления отчета об исполнении государственного бюджета СССР.

В порядке принятия мер по осуществлению государственного бюджета СССР Совет министров СССР утверждает квартальные планы исполнения союзного бюджета. По действующему законодательству образование ведомствами и учреждениями, состоящими на союзном бюджете, внебюджетных специальных средств разрешается в каждом отдельном случае по постановлению Совета министров СССР (см. ниже главу 19).

Непосредственное руководство финансовым хозяйством СССР осуществляется, согласно Конституции СССР, Министерством финансов СССР. Положения о бюджетных правах СССР и союз-

ных республик о местных финансах СССР и о Наркомфине СССР¹ возлагают на него: 1) составление проекта государственного бюджета СССР и представление его на рассмотрение Совета министров СССР; 2) исполнение общесоюзного бюджета; 3) составление квартальных планов исполнения союзного бюджета и представление их на утверждение Совета министров СССР; 4) разрешение главным распорядителям кредитов по союзному бюджету передвигать кредиты в пределах сметы; 5) составление отчета об исполнении государственного бюджета СССР (в том числе сводного отчета по местным бюджетам); 6) контроль за исполнением республиканских и местных бюджетов и ревизии соблюдения всеми учреждениями и организациями, финансируемыми по государственному бюджету СССР, бюджетной дисциплины и правильности использования отпускаемых из бюджета средств; 7) издание правил и инструкции по местным бюджетам; 8) издание правил составления и исполнения местных бюджетов; 9) разрешение кассового исполнения местных бюджетов коммунальными банками; 10) утверждение смет по специальным средствам ведомств и учреждений, состоящих на союзном бюджете; 11) разработку бюджетного законодательства и составление инструкций в развитие действующего законодательства.

§ 54. Бюджетные права союзных и автономных республик

Суверенитет союзных республик ограничен лишь пределами ст. 14 Конституции СССР, определяющей предметы ведения СССР. Вне этих пределов каждая союзная республика осуществляет государственную власть самостоятельно, причем суверенные права республик охраняются СССР (ст. 15 Конституции СССР). Таким образом, в отношении бюджетной компетенции союзные республики ограничены по расходам теми отраслями хозяйства и управления, которые полностью отнесены в ведение СССР, по доходам — утвержденным СССР составом налогов и доходов, обращаемых на образование республиканских и местных бюджетов, и в отношении общего объема ресурсов и их распределения — установленным СССР государственным народнохозяйственным планом и государственным бюджетом СССР.

Составленные в соответствии с этим государственные бюджеты союзных республик утверждаются их верховными советами (ст. 60 Конституции СССР). Конституции союзных республик устанавливают, что отчеты об исполнении государственных бюджетов республик также подлежат утверждению их верховных советов (например ст. 105 Конституции РСФСР).

Союзное законодательство, отражая федеративное государственное устройство СССР, предоставляет союзным республи-

¹ СЗ СССР 1936 г. № 29, ст. 268.

кам обширную компетенцию в области бюджетного законодательства. Так, Положение о бюджетных правах СССР и союзных республик устанавливает, что союзным республикам принадлежит право издания в соответствии с общесоюзным законодательством законоположений, регулирующих порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджета данной союзной республики и бюджетов республик, входящих в ее состав, порядок расходования резервных фондов совета министров республики, а также порядок составления и рассмотрения отчетов об исполнении бюджетов союзных республик. Общесоюзное законодательство о специальных средствах учреждений, состоящих на государственном бюджете СССР, указывает, что порядок образования и расходования специальных средств учреждений, состоящих на республиканских и местных бюджетах, устанавливается законодательством союзных республик¹.

Еще более широкие права предоставлены союзным республикам в отношении местных бюджетов. Положение о местных финансах СССР указывает (ст. 3), что союзным республикам принадлежит право законодательства по местным бюджетам на основе и в пределах, установленных этим Положением.

Конкретно Положение о местных финансах СССР относит к законодательству союзных республик установление: ① прав и обязанностей в области местных бюджетов советов и их исполкомов; ② перечня доходов и расходов, включаемых в республиканские бюджеты автономных республик, а равно порядка составления и исполнения этих бюджетов, счетоводства и отчетности по ним; ③ порядка распределения местных доходных источников и отнесенных на местные бюджеты расходов между местными бюджетами административных единиц разных степеней; ④ порядка образования и использования фондов регулирования местного значения; ⑤ обязательных минимальных перечней расходов и доходов, подлежащих включению в основные местные бюджеты; ⑥ порядка утверждения местных бюджетов; ⑦ порядка утверждения дополнительных смет по местным бюджетам; ⑧ порядка передвижения кредитов по местным бюджетам; ⑨ порядка составления, утверждения и представления отчетов об исполнении местных бюджетов.

Утверждая Положение о местных финансах СССР, ЦИК СССР 25 апреля 1926 г. поручил Центральным исполнительным комитетам союзных республик внести на утверждение ближайших своих сессий проекты республиканских положений о местных финансах, регулирующих все вопросы, переданные в веле-ние союзных республик². В соответствии с этим всеми союзными республиками в 1926—1928 гг. были утверждены республикан-

¹ СЗ СССР 1931 г. № 1, ст. 3.

² СЗ СССР 1926 г., № 31, ст. 202.

ские положения о местных финансах, действующие до настоящего времени с последующими дополнениями и изменениями¹.

Наконец, согласно общесоюзным основным положениям об имущественных правах местных советов, порядок заключения местными советами займов регулируется законодательством союзных республик².

На советы министров союзных республик в области государственных бюджетов республик их конституциями возложено составление государственного бюджета республики (например ст. 103 Конституции РСФСР) и принятие мер по осуществлению государственного и местных бюджетов республики (ст. 45 Конституции РСФСР). Кроме того, по Положению о бюджетных правах СССР и союзных республик Советы министров союзных республик: ① осуществляют общее руководство бюджетами автономных республик и местными бюджетами; ② устанавливают главных распорядителей кредитов, предусмотренных по бюджету вне смет отдельных ведомств и учреждений; ③ разрешают передвижение кредитов по республиканским бюджетам из сметы в смету; ④ распоряжаются резервными фондами советов министров; ⑤ представляют на утверждение высших органов государственной власти союзной республики отчеты об исполнении государственного бюджета республики. В порядке принятия мер по осуществлению государственных бюджетов республики советы министров союзных республик утверждают кварталные планы исполнения республиканских бюджетов (квартальные бюджеты). По законодательству союзных республик перечень специальных средств ведомств и учреждений, состоящих на республиканском и местных бюджетах, устанавливается советами министров республик.

Министерства финансов союзных республик в отношении республиканских бюджетов выполняют те же функции, что и Министерство финансов СССР по союзному бюджету. По тем бюджетным вопросам, решение которых составляет компетенцию союзных республик, республиканские министерства финансов разрабатывают проекты республиканского законодательства и издаю т правила и инструкции.

Что касается автономных республик, то их конституциями установлен в отношении утверждения государственных бюджетов республик и отчетов об их исполнении порядок, аналогичный союзным республикам. Весь процесс составления, рассмотрения, утверждения и исполнения республиканских бюджетов ав-

¹ В РСФСР — 19 ноября 1926 г. (СУ РСФСР 1926 г. № 92, ст. 668); в УССР — 23 ноября 1926 г. (СУ УССР 1926 г. № 74—76, ст. 463); в БССР — 23 сентября 1928 г. (СУ БССР 1928 г. № 33, ст. 313); в Туркменской ССР — 16 апреля 1927 г. (СУ Туркменской ССР 1927 г. № 3—4, ст. 22); в ЗСФСР — 9 августа 1926 г. (СУ ЗСФСР 1926 г. № 8, ст. 697); в Узбекской ССР 30 сентября 1927 г.

² СЗ СССР 1929 г. № 3, ст. 26.

тснных республик подробно регламентирован законодательством союзных республик¹. На местные бюджеты автономных республик полностью распространяются положения о местных финансах союзных республик.

§ 55. Бюджетные права местных органов государственной власти

Широкий социалистический демократизм государственного устройства СССР получил свое яркое отражение в организации бюджетной системы СССР. Конституция СССР (ст. 97) предоставляет всем советам депутатов трудящихся (краевым, областным, автономных областей, окружным, районным, городским, сельским) право устанавливать местный бюджет.

Поскольку новых положений о советах депутатов трудящихся на основе Конституции СССР 1936 г. еще не издано, конкретный круг их бюджетных прав может быть определен только применительно к нормам, установленным положениями о местных финансах союзных республик и ранее изданными положениями о местных органах государственной власти², а также путем обобщения сложившейся с 1937 г. практики.

В соответствии с этим в компетенцию советов депутатов трудящихся в области местных бюджетов входит: 1) установление в пределах действующего законодательства общих основ и порядка деятельности в отношении местных бюджетов всех советов на территории данной административной единицы; 2) распределение на основе законодательства Союза ССР и союзных республик отнесенных на местные бюджеты расходов и местных доходов между отдельными видами этих бюджетов внутри края, области, округа, района и города (с районным делением); 3) регулирование нижестоящих бюджетов, т. е. предоставление им дополнительных средств (отчисления от государственных налогов и доходов, дотации) сверх закрепленных за ними по закону с целью балансирования их на уровне, обеспечивающем выполнение государственного народнохозяйственного плана по поддомственному советам хозяйству; 4) образование с этой целью в случае необходимости краевых, областных, окружных, районных и городских (в городах с районным делением) фондов регулирования; 5) установление краевого, областного, окружного, районного, городского или сельского бюджета и бюджета соответствующей административной единицы в целом, охватываю-

¹ Положение о бюджетных правах автономных советских социалистических республик РСФСР (СУ РСФСР 1930 г., № 19, ст. 245).

² Положение о местных финансах РСФСР — ст. ст. 17—34 (СУ РСФСР 1926 г. № 92, ст. 668); Положение о краевых органах — СУ РСФСР 1928 г. № 70, ст. 503; Положение о районных органах — СЗ СССР 1930 г. № 52, ст. 545 и СУ РСФСР 1931 г. № 11, ст. 143; Положение о городских органах — СЗ СССР 1928 г. № 10, ст. 86 и СУ РСФСР 1933 г. № 29, ст. 103; Положение о сельских советах — СЗ СССР 1930 г. № 16, ст. 177 и СУ РСФСР 1936 г. № 11, ст. 142.

щего всю совокупность местных бюджетов края, области, округа, района или города; 6) утверждение общего объема доходов и расходов каждого нижестоящего бюджета; 7) утверждение отчетов об исполнении собственного бюджета и сводного местного бюджета всей административной единицы в целом; 8) отмена в необходимых случаях решений и распоряжений по бюджету нижестоящих советов и их исполкомов.

В связи с установленным Конституцией СССР разграничением органов государственной власти от органов государственного управления права и функции советов депутатов трудящихся и их исполкомов по всем предметам ведения советов, в том числе и в области местных бюджетов, строго размежеваны.

Права и обязанности исполкомов необходимо различать в отношении местного бюджета соответствующего совета депутатов трудящихся и в отношении местных бюджетов нижестоящих советов.

В области местного бюджета соответствующего совета депутатов трудящихся исполком: 1) руководит бюджетной работой всех отделов исполкомов; 2) определяет в пределах и на основе республиканского законодательства сроки и порядок составления, рассмотрения и утверждения смет и финансовых планов; 3) составляет проект бюджета, разрешает разногласия по бюджету между финансовыми и другими отделами исполкома и представляет проект бюджета сессии совета; 4) принимает меры к исполнению местного бюджета; 5) утверждает квартальные планы исполнения бюджета; 6) предоставляет руководителям отдельных учреждений, финансируемых по местному бюджету, права распорядителей кредитов третьей степени; 7) разрешает в пределах, установленных законодательством, передвижение кредитов по бюджету; 8) разрешает кредитные операции по бюджету (заключение долгосрочных займов на строительство в специальных банках долгосрочных вложений, получение краткосрочных ссуд в коммунальных банках, выдача ссуд нижестоящим бюджетам); 9) утверждает в случаях и пределах, установленных законодательством, дополнительные сметы к бюджету; 10) рассматривает квартальные и годовые отчеты по исполнению бюджета и вносит годовые отчеты на утверждение совета депутатов трудящихся.

В отношении местных бюджетов нижестоящих советов исполкомы руководят бюджетной работой всех исполкомов на территории соответствующей административной единицы, разрабатывают и представляют на утверждение советов депутатов трудящихся проекты решений по всем вопросам, относящимся к компетенции советов, проекты местных бюджетов края, области, округа, района или города, общих объемов доходов и расходов каждого нижестоящего бюджета и планов их регулирования (балансирования), а также отчеты по исполнению местных бюджетов по соответствующей административной единице в целом.

Вместе с тем исполкомы рассматривают установленные нижестоящими советами бюджеты в отношении соответствия их законодательству, народнохозяйственному плану и директивам правительства, принимают меры по их исполнению и утверждают отчеты по исполнению бюджетов каждого нижестоящего совета в отдельности. В необходимых случаях исполкомы приостанавливают решения нижестоящих советов и отменяют распоряжения их исполкомов по местным бюджетам.

Всю работу по местным бюджетам исполкомы осуществляют через свои финансовые отделы (исполкомы сельских и поселковых советов, не имеющие финансовых отделов, выполняют ее непосредственно). Кроме предварительной разработки всех проектов, отчетов и вопросов, отнесенных к ведению исполкомов, финансовые отделы наблюдают за исполнением законодательства, постановлений правительства, правил и инструкций по местным бюджетам, осуществляют контроль за составлением и исполнением нижестоящих местных бюджетов, исполняют соответствующие местные бюджеты и ведут учет по их исполнению.

ГЛАВА 16

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ И ДОХОДОВ МЕЖДУ СОЮЗНЫМ, РЕСПУБЛИКАНСКИМИ И МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ

§ 56. Распределение расходов. § 57. Распределение доходов

§ 56. Распределение расходов

1. Состав расходов союзного, республиканских и местных бюджетов непосредственно связан с распределением функций государственного управления между органами СССР, союзных и автономных республик и советов депутатов трудящихся и с размежеванием между ними хозяйства по признаку подведомственности. Это размежевание функций и подведомственности покоится на установленной Конституцией СССР компетенции Союза ССР, союзных и автономных республик и местных органов государственной власти.

Согласно ст. 14 Конституции СССР, ведению СССР, наряду с другими задачами, подлежат: управление банками, промышленными, сельскохозяйственными и торговыми предприятиями общесоюзного значения, транспортом и связью, организация государственного страхования, внешняя торговля, организация обороны СССР, представительство СССР в международных отношениях, охрана государственной безопасности, заключение и предоставление займов.

Ряд отраслей хозяйства по Конституции СССР полностью передан в ведение СССР, управляется им через общесоюзные

министерства (союзной промышленности — угольной, нефтяной, черной и цветной металлургии, химической, судостроительной и др., министерства путей сообщения, связи, морского флота, речного флота, заготовок, внешней торговли и др.) и финансируется целиком по союзному бюджету. Другие отрасли хозяйства находятся в ведении союзно-республиканских министерств, управляются одноименными общесоюзными и республиканскими министерствами и финансируются как по союзному, так и по республиканским бюджетам (министерства промышленности строительных материалов, пищевой, рыбной, мясомолочной, текстильной, легкой, лесной и др., министерства земледелия, торговли, здравоохранения, высшего образования, финансов и др.).

Порядок размежевания между СССР и союзными республиками предприятий и учреждений по отраслям хозяйства, подведомственным союзно-республиканским министерствам, а тем самым и распределение расходов по этим отраслям между союзным и республиканскими бюджетами установлены ст. 76 Конституции СССР. Согласно Конституции СССР, союзно-республиканские министерства руководят порученной им отраслью государственного управления, как правило, через одноименные министерства союзных республик и управляют непосредственно лишь определенным ограниченным числом предприятий по списку, утвержденному Президиумом Верховного Совета СССР.

Союзные республики в своем суверенитете ограничены лишь в вопросах, которые ст. 14 Конституции СССР переданы в ведение СССР. Конституции союзных республик относят к компетенции союзных республик: управление банками, промышленными, сельскохозяйственными и торговыми предприятиями и организациями республиканского подчинения, управление культурно-просветительными и научными организациями и учреждениями общереспубликанского значения, образование республиканских войсковых формирований, сношения с иностранными государствами, организацию судебных органов республики, организацию физической культуры и спорта, а также руководство местной промышленностью, жилищно-коммунальным хозяйством и строительством, благоустройством городов, местным транспортом и связью, делом здравоохранения и социального обеспечения, начальным, средним и высшим образованием.

Отдельные отрасли хозяйства целиком сосредоточены в подчинении союзных республик, управляются республиканскими министерствами (коммунального хозяйства, автотранспорта, местной промышленности, просвещения, социального обеспечения и др.) и финансируются по государственным бюджетам союзных республик. По другим отраслям хозяйства, находящимся в ведении союзно-республиканских министерств, состав подведомственного республикам хозяйства и расходов их бюджетов устанавливается в соответствии со ст. 76 Конституции СССР.

Советы депутатов трудящихся, как указывает ст. 97 Конституции СССР, руководят деятельностью подчиненных им органов управления, обеспечивают охрану государственного порядка, соблюдение законов и охрану прав граждан и руководят местным хозяйственным и культурным строительством.

Установление состава местного хозяйства и местного культурного строительства советов депутатов трудящихся и разграничение предприятий, учреждений и мероприятий по подведомственности органам союзных республик и советам депутатов трудящихся производится по значению этих предприятий, учреждений и мероприятий. Это значение определяется в основном функциями предприятий и учреждений и задачами мероприятий, районом деятельности учреждений и предприятий и границами территории, на которую распространяются мероприятия. Все учреждения и предприятия, деятельность которых замыкается территорией местных советов, а также все мероприятия, которые проводятся в границах этих советов по хозяйственному и культурному обслуживанию местного населения, относятся к ведению местных советов депутатов трудящихся, входят в состав местного хозяйства и местного культурного строительства и финансируются по местным бюджетам.

Что касается органов государственной власти (верховные советы, советы депутатов трудящихся) и органов государственного управления (советы министров, министерства, исполкомы, их отделы), то расходы по их содержанию относятся на соответствующие их значению бюджеты (союзный, республиканские и местный).

2. Конкретные перечни расходов, отнесенных на союзный и республиканские бюджеты союзных республик, были установлены Положением о бюджетных правах СССР и союзных республик, утвержденным ЦИК и СНК СССР 25 мая 1927 г.¹ В основе этих перечней лежат указанные выше общие принципы, но состав министерств и центральных учреждений СССР и союзных республик, расходы по сметам которых включаются в союзный или республиканские бюджеты, устарел и должен быть приведен в соответствие с государственным устройством СССР и союзных республик по Конституции СССР.

Перечень расходов, отнесенных по различным отраслям хозяйства, культуры и управления на местные бюджеты, установлен Положением о местных финансах СССР, утвержденным ЦИК СССР 25 апреля 1926 г.², с последующими изменениями и дополнениями, внесенными отдельными законодательными актами³.

¹ СЗ СССР 1927 № 27, ст. 286.

² СЗ 1926 г. № 31, ст. 199.

³ См. «Бюджетная система СССР», Сборник законов и инструкций, изд. «Власть Советов», 1937, стр. 8 и сл.

Состав расходов, относимых на республиканские бюджеты автономных республик, согласно ст. 5¹ Положения о местных финансах СССР¹ устанавливается законодательством союзных республик. Утвержденное ВЦИК 29 ноября 1928 г. Положение о бюджетных правах автономных социалистических республик РСФСР² установило перечень расходов, включаемых в республиканские бюджеты автономных республик, который охватывает все расходы республиканских министерств автономных республик, имеющие общереспубликанское значение и не подлежащие отнесению на основании Положения о местных финансах РСФСР на местные бюджеты.

В соответствии с приведенными выше принципами распределения расходов между бюджетами в государственном бюджете СССР на 1941 г. свыше 85% расходов на народное хозяйство и полностью все расходы на оборону страны сосредоточены в союзном бюджете; наоборот, почти 65% расходов на социально-культурные мероприятия концентрируются в республиканских и местных бюджетах (по союзному бюджету проходят бюджет государственного социального страхования, пособия многодетным матерям, 32% расходов на просвещение, в основном на кадры и науку, и 10% на здравоохранение, в настоящее время, кроме того, пенсии инвалидам Отечественной войны и их семьям и пособия семьям призванных в армию).

Здесь имеется как бы разделение труда между бюджетами в разрешении задач социалистического строительства. Основным источником финансирования социалистической экономики и обороны страны является союзный бюджет, направляющий на эти цели свыше 80% своих ресурсов; центр же тяжести финансирования социально-культурных мероприятий лежит на республиканских и особенно местных бюджетах, которые финансируют обширную сеть массовых учреждений и мероприятий по просвещению, здравоохранению и социальному обеспечению, обслуживающую все городское и сельское население. В связи с этим союзный бюджет является народнохозяйственным и оборонным, а республиканские и местные бюджеты имеют ярко выраженный социально-культурный характер.

Если учесть, что расходы по финансированию народного хозяйства по местным бюджетам относятся прежде всего к жилищно-коммунальному хозяйству и к местной промышленности, производящей в основном товары широкого потребления, и что расходы на культуру вместе с ассигнованиями на жилищно-коммунальное хозяйство и местную промышленность занимают в местных бюджетах свыше 80% их общего объема, то очевидно, что основной задачей местных бюджетов являются улучшение материально-бытовых условий трудящихся, культурный подъем

¹ СЗ СССР 1929 г. № 51, ст. 460.

² СУ РСФСР 1930 г. № 19, ст. 245.

и охрана их здоровья. Местные бюджеты полностью отражают сталинскую заботу о живом человеке и создают материальные гарантии для установленных Конституцией СССР прав граждан.

Необходимо отметить, что линию размежевания расходов между союзным, республиканскими и местными бюджетами в ее конкретном выражении по отдельным отраслям хозяйства, культуры и управления нельзя рассматривать как раз навсегда установленную неподвижную черту. Подвижность этой черты связана прежде всего с основной идеей советского строя, который ставит своей задачей «постепенное вовлечение всего трудящегося населения поголовно в работу по управлению государством» (программа ВКП(б)). Осуществление этой задачи влечет за собой последовательное расширение и увеличение прав и функций республиканских и местных органов государственной власти. Вся история развития бюджетной системы СССР является ярким подтверждением этого положения; на всем ее протяжении неизменно наблюдается передача все более широкого круга учреждений и мероприятий с союзного бюджета на республиканские бюджеты, а с последних на местные бюджеты.

Решение задачи осуществления до конца демократизации политической жизни страны¹ еще более расширит границы деятельности республиканских и местных органов государственной власти, а вместе с тем и состав расходов их бюджетов.

В то же время наблюдается и процесс перемещения отдельных расходов в обратном направлении. Он связан с огромным ростом народного хозяйства СССР, изменением масштаба и значения отдельных мероприятий и предприятий, перерастанием ими местных рамок и изменением системы управления отдельными отраслями хозяйства. Однако во всех случаях законодательство СССР стоит на страже устойчивости и целостности хозяйства и бюджетов советов депутатов трудящихся, оберегая их от текучести и нарушения плановой организации и не допуская неорганизованного переноса на местные бюджеты или снятия с них отдельных расходов по распоряжениям союзных и республиканских министерств и ведомств. Перенос на местные бюджеты новых расходов или снятие с них каких-либо расходов по союзным и союзно-республиканским министерствам может производиться не иначе, как на основании издаваемого в каждом отдельном случае союзного закона. Перенос на местные бюджеты новых расходов или снятие с них отдельных расходов по республиканским министерствам может осуществляться только на основании особого в каждом случае союзного или республиканского закона (ст. ст. 7 и 8 Положения о местных финансах СССР).

3. Вся совокупность расходов, отнесенных на местные бюджеты, распределяется, далее, между отдельными видами этих

¹ См. И. В. Сталин, Отчетный доклад на XVIII съезде ВКП(б).

бюджетов (областные и краевые, окружные, городские, районные, сельские). Порядок этого распределения, согласно ст. ст. 9 и 60 Положения о местных финансах СССР, устанавливается законодательством союзных республик. В этом отношении союзное Положение о местных финансах ограничивается только общим указанием (ст. 59), что основными бюджетами являются бюджеты районные и городские (после повсеместного введения с 1931 г. бюджетов сельских советов сюда надо отнести и сельские бюджеты); все остальные местные бюджеты, являясь регулирующими в отношении нижестоящих бюджетов, имеют своим назначением покрытие местных расходов по учреждениям и мероприятиям, обслуживающим несколько нижестоящих административных единиц или имеющих значение для всей территории, подведомственной данному совету. Во избежание текучести в содержании бюджетов, создания гарантий устойчивости хозяйства советов депутатов трудящихся и усиления заинтересованности в правильной постановке местного хозяйства все положения о местных финансах союзных республик (например Положение о местных финансах РСФСР, утвержденное ВЦИК 19 ноября 1926 г., ст. 126 и след.¹ устанавливают перечни расходов, подлежащих обязательному включению в отдельные виды местных бюджетов.

Только в отношении районных и сельских бюджетов минимальные перечни расходов, относимых на эти бюджеты, утверждены союзным законодательством в 1930 г. в связи с новыми задачами советов при широко развернувшейся коллективизации сельского хозяйства.

Основные положения об организации сельских советов СССР² указывают, что бюджеты сельских советов должны обслуживать административные, хозяйственные и культурные нужды местного значения. На эти бюджеты отнесены расходы по содержанию сельских советов, местных учреждений народного образования и народного здравоохранения, расходы на выдачу пенсий инвалидам гражданской и первой мировой войн, по дорожному делу, по благоустройству населенных пунктов, а также расходы, связанные с развитием сельского хозяйства и содержанием имущества и предприятий, находящихся в распоряжении сельских советов.

Основные положения о районных съездах советов и районных исполкомах³ устанавливают, что на районный бюджет относятся расходы по содержанию районных органов государственной власти и управления, социально-культурных и хозяйственных учреждений районного и межселенного значения и расходы по финансированию хозяйства районов (районной промышлен-

¹ СУ РСФСР 1926 г. № 92, ст. 668.

² СЗ СССР 1930 г. № 16, ст. 172.

³ СЗ СССР 1930 г. № 52, ст. 545.

ности, сельского хозяйства, дорожного и др.); по постановлениям советов министров союзных и автономных республик на районный бюджет может быть отнесено строительство школ и больниц сельского значения.

Распределение расходов между отдельными видами местных бюджетов основано на общих положениях, приведенных выше. Бюджет каждого совета охватывает те учреждения, предприятия и мероприятия, район деятельности и границы обслуживания которых не выходят за пределы территории данного совета¹; отнесенные на местные бюджеты учреждения, предприятия и мероприятия, имеющие более широкое значение, выходящее за пределы данной административной единицы, должны быть переданы соответственно на вышестоящий бюджет.

Все местные бюджеты, как указано выше, имеют ярко выраженный социально-культурный характер, но особенно высок удельный вес этих расходов в районных (78%) и городских (69%) бюджетах, на которых сосредоточена вся основная массовая сеть сельских и городских учреждений просвещения и здравоохранения (по районным бюджетам, кроме того, заработная плата учителям школ, состоящих на сельских бюджетах) и которые охватывают 76% всех социально-культурных расходов местных бюджетов.

Расходы местных бюджетов на народное хозяйство концентрируются главным образом в областных и городских бюджетах (78% общего объема этих расходов) в связи с сосредоточением в ведении областных органов наиболее крупных предприятий местной промышленности, а в ведении городских советов — жилищно-коммунального хозяйства городов и городской промышленности. В городских бюджетах удельный вес расходов на народное хозяйство достигает 21,9% и в областных (краевых) — 16,6%, тогда как в районных он составляет всего 9,0%, а в сельских — 2,3%².

§ 57. Распределение доходов

1. Распределение доходов между отдельными видами бюджетов поκειται на полном единстве бюджетной системы и народнохозяйственного плана СССР. Центр тяжести проблемы распределения доходов заключается в обеспечении достаточными ресурсами исполнения всех частей народнохозяйственного плана, т. е. в предоставлении каждому бюджету такого объема средств, который необходим для полного покрытия всех его расходов, обусловленных народнохозяйственным планом. При этом

¹ В 1936 г. заработная плата учителям в сельских школах, а также содержание сельских врачебных и ветеринарных участков переданы на районный бюджет как более мощный бюджет с целью обеспечения своевременного финансирования и усиления ответственности за него районных органов.

² По данным отчета об исполнении местных бюджетов за 1940 г.

одним из принципов распределения доходов между бюджетами является максимальная обеспеченность каждого из них устойчивыми, постоянными доходами, растущими в меру роста местной экономики.

Поскольку, однако, размежевание расходов между отдельными видами бюджетов не является неподвижным, а народнохозяйственное планирование требует территориального перемещения средств, распределение доходов должно отвечать требованиям максимальной гибкости в перераспределении средств между отдельными бюджетами.

Порядок распределения между бюджетами доходов играет вместе с тем крупнейшую роль и в качестве мероприятия, стимулирующего наиболее эффективное и полное использование всех доходных источников путем создания прямой материальной заинтересованности через свои бюджеты всех местных органов государственной власти в выполнении и перевыполнении государственного народнохозяйственного и финансового планов на их территории.

Существенное значение при распределении доходов между бюджетами имеет достижение в отдельных бюджетах наибольшей равномерности поступления доходов в течение года, чтобы устранить временные кассовые разрывы, вносящие перебои в исполнение бюджета и финансирование хозяйства.

Наконец, распределение доходов должно обладать наибольшей простотой и ясностью, избегая излишней сложности и запутанности взаимоотношений между отдельными видами бюджетов.

Утверждение доходов и налогов, поступающих на образование бюджетов союзного, республиканских и местных, согласно п. «л» ст. 14 Конституции СССР, относится к ведению СССР в лице его высших органов власти и органов государственного управления.

Перечень доходов и налогов, включаемых в союзный бюджет и республиканские бюджеты союзных республик, был установлен Положением о бюджетных правах СССР и союзных республик 1927 г. (ст. ст. 15 и 16), а доходов и налогов, включаемых в местные бюджеты — Положением о местных финансах СССР 1926 г. (ст. ст. 23 и 51). В отношении республиканских бюджетов автономных республик состав их доходов, согласно ст. 5¹ Положения о местных финансах СССР, определяется законодательством союзных республик. В РСФСР этот состав был утвержден Положением о бюджетных правах автономных советских социалистических республик РСФСР 1928 г. (ст. 20). Однако содержащиеся в этих законах указания о распределении между бюджетами налогов почти полностью утратили свое значение в связи с законом 1930 г. о налоговой реформе¹, реконструиро-

¹ СЗ СССР 1930 г. № 46, ст. 476.

вавшей доходную часть бюджетов и решительно изменившей состав налогов, включаемых в отдельные виды бюджетов¹. В настоящее время состав доходов союзного, республиканских и местных бюджетов определяется в отношении неналоговых доходов в основном указанными выше положениями, а в отношении налогов — законом о налоговой реформе, изданным в дополнение к нему постановлением ЦИК и СНК СССР от 21 декабря 1931 г. «О республиканских и местных бюджетах»² и рядом последующих законов.

В соответствии с этим законодательством распределение доходов от государственных имуществ и предприятий производится прежде всего по принципу подведомственности хозяйства: отчисления от прибылей и валовые доходы от государственных предприятий и имуществ поступают в союзный, республиканские и местные бюджеты, в зависимости от того, в ведении каких органов — союзных, республиканских или местных — эти имущества и предприятия состоят. По аналогичному признаку распределяются и установленные законом различные сборы, взимаемые советскими учреждениями при выполнении возложенных на них функций. Так, в союзном бюджете мы находим отчисления от прибылей промышленности, подчиненной союзным министерствам, предприятий Министерства земледелия, Министерства торговли, путей сообщения, водного транспорта и предприятий Министерства связи, государственных, кредитных учреждений, Госстраха и др. Далее, в союзный бюджет поступают доходы машинно-тракторных станций, таможенные доходы, сборы автомобильных инспекций, плата за поверку и клеймение мер и весов, консульские сборы и др. Для устранения возможности нарушения социалистической законности все суммы штрафов (кроме лесных) за нарушение административных и других постановлений полностью поступают в союзный бюджет.

В республиканских бюджетах к этой категории доходов относятся отчисления от прибылей промышленности, подведомственной республиканским Министерством промышленности, и предприятий Министерства земледелия, Министерства торговли и др.

В местных бюджетах в подведомственные доходы входят: отчисления от прибылей местной промышленности, торговых предприятий местного подчинения, коммунальных банков; доходы от сельскохозяйственных имуществ (торфяные болота, недра, рыболовные и зверобойные угодья и т. п.), от лесов местного значения, жилищного хозяйства советов (жилые дома, торговые промышленные помещения, гостиницы), коммунального хозяйства (городские земли, места под торговлю), коммунальных предприятий (водопровод, канализация, бани, трамвай и т. п.),

¹ См. сборник «Финансово-бюджетная система СССР», изд. «Власть Советов», 1935, стр. 252 и сл.

² СЗ СССР 1931 г. № 75, ст. 505.

а также местные налоги и сборы и займы, заключаемые советами в коммунальных банках на капитальное строительство.

Из принципа распределения доходов от имущества по их подведомственности постановлением ЦИК и СНК СССР от 21 декабря 1931 г. о республиканских и местных бюджетах сделано исключение. В целях усиления местных бюджетов им полностью переданы все доходы от торфяных болот, недр, рыболовных и зверобойных угодий не только местного, но и государственного значения. В местные бюджеты поступают также все виды доходов от лесов государственного значения: попенная плата по отпуску леса населению, доходы от побочного пользования и штрафы за лесонарушения.

Что касается государственных налогов, то все основные налоги являются общесоюзными. Таковы налог с оборота, подоходный налог с колхозов, подоходный налог с населения, сельскохозяйственный налог, налог с холостяков, одиноких и мало-семейных граждан, налог на лошадей единоличных крестьян, подоходный налог с кооперативных предприятий и организаций союзного значения, налог с нетоварных операций.

2. В целях усиления доходов республиканских и местных бюджетов и укрепления их устойчивости в эти бюджеты при налоговой реформе 1930 г. полностью передан ряд государственных налогов и сборов. В республиканские бюджеты непосредственно зачисляются в полной сумме поступления подоходного налога с кооперативных предприятий и организаций республиканского значения, в бюджеты автономных республик и местные бюджеты — подоходный налог с кооперативных предприятий и организаций местного значения, единая государственная пошлина, рыболовный и билетный сборы.

3. Поскольку, однако, всех перечисленных выше источников средств, закрепленных за отдельными бюджетами, недостаточно для покрытия плановых расходов республиканских и местных бюджетов, доходная часть их формируется далее путем передачи в эти бюджеты из союзного бюджета части общесоюзных налогов и доходов в виде процентных отчислений от их поступлений на территории каждой республики или совета. Эти отчисления передаются в республиканские бюджеты с последующим распределением между республиканским и местным бюджетами по постановлению верховных советов союзных республик или непосредственно в местные бюджеты.

Образование части доходов республиканских и местных бюджетов путем передачи в эти бюджеты отчислений от государственных доходов и налогов имеет огромное значение. Во-первых, это создает материальную заинтересованность республик и местных советов в выполнении доходной части не только своего бюджета, но и всего государственного бюджета СССР в целом, так как выполнение республиканских и местных бюджетов находится в прямой зависимости от реализации на соответствующей

территории общесоюзного плана мобилизации государственных доходов и средств населения, т. е. от собственной работы в этом отношении местных органов власти; во-вторых, такая система передачи средств способствует укреплению связи каждого бюджета с экономикой соответствующего района; в-третьих, она обеспечивает необходимую маневренность при перераспределении средств между бюджетами.

Система отчислений от государственных налогов и доходов создает такое положение, при котором каждая республика и каждый совет через свой бюджет связываются непосредственно с предприятиями и организациями независимо от ведомственной подчиненности этих предприятий и организаций. То обстоятельство, что каждый совет через свой бюджет заинтересован материально в выполнении общегосударственных доходов и планов социалистических предприятий, активизирует контроль за деятельностью этих предприятий и содействие их работе.

Отчисления от государственных доходов и налогов устанавливаются союзным законодательством прежде всего в форме одинаковых твердых процентов для всех республик или советов.

К числу отчислений от государственных налогов и доходов, размер которых для отдельных бюджетов твердо установлен по закону, относятся отчисления в республиканские и местные бюджеты от налога с лошадей, принадлежащих единоличным хозяйствам, и от налога с оборота предприятий союзного значения, разрабатывающих важнейшие виды природных богатств на территории союзных республик (нефть, хлопок, табак), и в местные бюджеты — от налога с оборота по сельскохозяйственным заготовкам, от золото-платиновой промышленности, от выкурки спирта, за вывезенную из лесов при лесозаготовках древесину, по заготовкам коконов, от поступлений по обязательному окладному страхованию¹.

Кроме твердо закрепленных за всеми республиканскими и местными бюджетами равных отчислений, устанавливаются отчисления в бюджеты союзных республик от поступлений на их территории ряда государственных налогов и доходов в различных процентах для отдельных республик; размер этих отчислений по каждому государственному налогу и доходу опреде-

¹ Например, от налога с лошадей единоличных хозяйств отчисляется 25% в республиканские бюджеты союзных республик и 75% — в местные бюджеты («Ведомости Верховного Совета СССР» 1938 г., № 11); в республиканские бюджеты передается с каждой тонны добытой нефти 1 руб., с тонны заготовленного хлопка — 100 руб., с тонны табака — 190 руб. (СЗ СССР 1932 г. № 181, ст. 99); в местные (районные) бюджеты отчисляется с каждого центнера заготовленного хлеба и маслосемян 30 коп., мяса — 2 руб., молочных продуктов — 1 руб. и т. д. (СЗ СССР 1936 г. № 35, ст. 312); по золото-платиновой промышленности — 5% от стоимости добытых металлов (СЗ СССР 1929 г. № 33, ст. 292), по выкурке спирта — 50 коп. с декалитра (СЗ СССР 1932 г. № 69, ст. 411), по вывозке древесины — 10 руб. с 1 м³, по поступлениям по государственному окладному страхованию — 15% и т. д.

ляется ежегодно при утверждении государственного бюджета СССР. Эти отчисления в дальнейшем полностью или частично передаются союзными республиками в бюджеты автономных республик и местные бюджеты в различных процентах для отдельных автономных республик, краев и областей, но с тем, чтобы средний процент отчислений в целом по республике не превышал установленного для нее размера.

При помощи такой системы отчислений осуществляется так называемое бюджетное регулирование, основной задачей которого является обеспечение всем бюджетам полного баланса доходов и расходов на уровне, обусловленном государственным народнохозяйственным планом.

Распределение доходов между отдельными бюджетами, входящими в государственный бюджет СССР, не может исходить из стремления создать для каждой республики или совета депутатов трудящихся замкнутый бюджет с раз навсегда закрепленным за ним составом всех доходов и твердо установленными по закону не только видами, но и размерами отчислений от государственных налогов и доходов.

С одной стороны, как указывалось выше, черта, отделяющая состав подведомственного хозяйства союзного, республиканского и местных органов, отличается в СССР известной подвижностью. С другой стороны, государственный народнохозяйственный план составляется на основе полного баланса и покрытия материальными и финансовыми ресурсами; также в строго сбалансированном виде составляется и государственный бюджет СССР в целом. Однако предусмотренные народнохозяйственным планом мероприятия, а следовательно и соответствующие бюджетные расходы, размещаются в отношении подведомственного республикам и советам хозяйства по отдельным звеньям бюджетной системы и внутри них по отдельным бюджетам, не в соответствии с закрепленными за этими бюджетами доходами, а исходя из общих задач социалистического строительства, нужд обороны и осуществления ленинско-сталинской национальной политики. В связи с этим при балансе государственного бюджета СССР в целом баланс отдельных входящих в него бюджетов может быть достигнут только дополнительным перераспределением средств внутри бюджетной системы, осуществляемым бюджетным регулированием.

3. Доходные источники, вовлекаемые в процесс регулирования бюджетов, называются регулирующими в отличие от твердо закрепленных доходов, поступающих во все бюджеты данного звена полностью или в размере твердо установленного процента отчислений.

Бюджетное регулирование республиканских бюджетов и общего объема местных бюджетов по союзным республикам осуществляется Союзом ССР. Регулирование отдельных местных бюджетов производится органами государственной власти союз-

ных и автономных республик, краев, областей, районов и городов; каждый из этих органов регулирует нижестоящие бюджеты.

Основной формой бюджетного регулирования являются отчисления от государственных налогов и доходов. Преимущества отчислений как наиболее рациональной формы бюджетного регулирования заключаются в гибкости, простоте и ясности этого метода, в сочетании материальной заинтересованности республик и советов в успешной реализации на их территории всего государственного плана доходов с непосредственной и полной ответственностью самих республиканских и местных органов власти за обеспечение средствами расходного плана своих бюджетов. Тем самым активизируется работа этих органов по выполнению плана доходов на их территории и устраняется излишняя оперативная зависимость одних бюджетов от других.

Если предоставлением всех 100% регулирующих источников все же не достигается бездефицитное сбалансирование нижестоящих бюджетов, недостающая сумма может быть передана из вышестоящего бюджета в форме прямого пособия в твердой сумме (так называемая дотация).

Регулирование республиканских и местных бюджетов союзных республик осуществляется при утверждении государственного бюджета СССР. Верховный Совет СССР утверждает:

- а) общий объем расходов как по республиканским, так и по местным бюджетам каждой союзной республики;
- б) общий объем доходов республиканских бюджетов и собственных доходов местных бюджетов и бюджетов автономных республик;
- в) сумму средств, передаваемых из бюджета каждой союзной республики для сбалансирования ее местных бюджетов.

Так, при утверждении государственного бюджета СССР на 1945 г. Верховный Совет СССР установил объем расходов республиканских бюджетов в 16 257 млн. руб. и местных бюджетов и бюджетов автономных республик — в 36 016 млн. руб., объем доходов республиканских бюджетов — в 35 573 млн. руб. и собственных доходов местных бюджетов и бюджетов автономных республик — в 16 700 млн. руб. Для сбалансирования местных бюджетов Верховный Совет СССР обязал союзные республики передать в местные бюджеты 19 316 млн. руб.

Установив сумму отчислений, необходимых для сбалансирования государственных бюджетов союзных республик (включающих и местные бюджеты), союзные органы передают соответствующие источники доходов в государственный бюджет союзных республик в целом без указания, из каких конкретных источников и в каких размерах по каждому из них должна быть произведена передача в местные бюджеты, кроме тех случаев, когда размеры этих отчислений точно установлены в законе. Союзным республикам предоставлено право самим устанавливать и источники регулирования местных бюджетов, и размер отчислений от них в зависимости от местных условий. Такой по-

рядок придает всей системе регулирования необходимую гибкость и обеспечивает широкие бюджетные права союзных республик.

В отношении государственных бюджетов союзных республик регулирующими источниками являются налог с оборота, подоходный налог с населения, сельскохозяйственный налог и подоходный налог с колхозов и государственные займы.

Верховные советы союзных республик при утверждении государственных бюджетов республик устанавливают по бюджетам каждой автономной республики, края и области объем их расходов, объем собственных закрепленных доходов и сумму средств, передаваемых из республиканского бюджета с указанием источников и процентов отчислений.

Союзные республики по отношению к местным бюджетам имеют возможность использовать в качестве регулирующих средств и дифференцировать по автономным республикам, краям и областям проценты отчислений от налога с оборота, подоходного налога с населения, сельскохозяйственного налога, подоходного налога с колхозов, налога с нетоварных операций, государственных займов и специальных отчислений от налога с оборота по нефти, хлопку и табаку, т. е. от тех налогов и доходов, отчисления от которых республиканские бюджеты получают из союзного бюджета. Однако практически ввиду крупного роста местных бюджетов, союзные республики используют для целей регулирования местных бюджетов в основном только отчисления от налога с оборота и подоходного налога с населения, передавая остальные отчисления полностью в местные бюджеты в тех процентах, которые установлены для государственных бюджетов союзных республик в целом.

4. Обращаясь к распределению доходов между отдельными видами местных бюджетов, необходимо указать, что Положением о местных финансах СССР 1926 г. (ст. ст. 9 и 60) оно отнесено к законодательной компетенции союзных республик. Только в отношении низовых районных и сельских бюджетов в 1930 г. и последующих годах союзным законодательством установлен определенный перечень доходов, подлежащих включению в эти бюджеты¹.

¹ Указания в этом отношении имеются в «Основных положениях о районных съездах советов и районных исполнительных комитетах» (постановление ЦИК и СНК СССР от 11 октября 1930 г., ст. 25 — СЗ СССР 1930 г. № 52, ст. 545) и в «Основных положениях об организации сельских советов СССР» (постановление ЦИК СССР от 3 февраля 1930 г., ст. 21 — СЗ СССР 1930 г. № 16, ст. 172), а также в специальных законах «О республиканских и местных бюджетах» (постановление СНК СССР от 21 декабря 1931 г., ст. ст. 8 и 9, — СЗ СССР 1931 г. № 75, ст. 505), «О расширении доходных источников районных бюджетов в связи с передачей на эти бюджеты расходов по заработной плате учителей сельских школ» (постановление ЦИК и СНК СССР от 28 июня 1936 г. — СЗ СССР 1936 г. № 35, ст. 312).

Положения о местных финансах союзных республик, установившие перечни доходов, включаемых в отдельные виды местных бюджетов, крайне устарели и не отражают крупных изменений в структуре налоговых и бюджетных доходов, внесенных налоговой реформой 1930 г. и последующим законодательством.

Конституции союзных республик указывают, что в бюджеты краевых, областных, окружных, районных, городских и сельских советов включаются доходы от местного хозяйства, отчисления от поступающих на их территории государственных доходов, а также поступления от местных налогов и сборов в размерах, установленных законодательством СССР и союзных республик (ст. 106 Конституции РСФСР).

Согласно действующему законодательству, неналоговые доходы от местных промышленных, торговых и коммунальных предприятий обращаются в отдельные местные бюджеты по подчиненности предприятий. Доходы от коммунальных и сельскохозяйственных имуществ, недр, торфяных болот, зверобойных и рыболовных угодий, а также поступления по местным налогам и сборам, государственная пошлина, налог с нетоварных операций и рыболовный и билетные сборы передаются в бюджет того совета (городского, сельского), на территории которого находятся имущества или взимаются указанные налоги и сборы. Доходы от лесов включаются в районные бюджеты.

Все твердо закрепленные отчисления от государственных налогов и доходов поступают в определенные местные бюджеты, указанные в законе¹.

Все остальные доходы, т. е. отчисления от государственных займов, от налога с оборота, от подоходного налога с колхозов, подоходного налога с кооперации, подоходного налога с населения и сельскохозяйственного налога являются регулирующими либо в системе областного (краевого), либо в системе внутрирайонного регулирования. Размер отчислений от этих налогов и доходов в каждый отдельный бюджет устанавливается ежегодно вышестоящим советом депутатов трудящихся при утверждении соответственного бюджета области (края), округа, района или города. Устанавливая для отдельных ниже стоящих бюджетов различные проценты отчислений от регулирующих доходов, советы, однако, в среднем по данной административной

¹ Так, из отчислений от налога с лошадей единоличных хозяйств 25% включаются в областные (краевые) бюджеты и 50% — в районные, из отчислений от золотоплатиновой промышленности — 3% в областные (краевые) и 2% — в районные, из отчислений от выкурки спирта — 12,5 коп. с декалитра в областные (краевые) и 37,5 коп. — в районные, из отчислений от поступлений по обязательному окладному страхованию — 5% в областные (краевые) и 10% — в районные. Специальные отчисления от налога с оборота по сельскохозяйственным заготовкам и по заготовкам коконов полностью зачисляются в районные бюджеты, а отчисления за вывезенную из лесов древесину — в сельские.

единице не могут выходить за пределы утвержденных для них процентов отчислений.

Кроме перечисленных источников регулирования местных бюджетов, следует указать еще на так называемые фонды регулирования. Эти фонды применяются в тех исключительных случаях, когда в одних бюджетах не может быть достигнут баланс при передаче им отчислений от регулирующих источников полностью в размере 100%, а в других образуются излишние средства даже при минимальных процентах отчислений от регулирующих источников (ст. ст. 49—51 Положения о местных финансах СССР).

Для пополнения фондов регулирования вышестоящие бюджеты устанавливают изъятия в твердых суммах или процентах от общего объема бюджета нижестоящих советов. Размер изъятий определяется двумя факторами: с одной стороны, степенью превышения доходов над расходами по одним бюджетам, а с другой — степенью нуждаемости других бюджетов в дополнительных средствах для полного балансирования.

Изъятия в фонды регулирования проводятся по расходам, а пособия из фонда — по доходам соответствующих бюджетов. Сами фонды и отпущенные из них пособия включаются в те областные (краевые), окружные и районные бюджеты, при которых они образованы. Эти бюджеты ответственны своими ресурсами за полную и своевременную аккумуляцию фондов и выдачу из них пособий.

Перечисленными доходами бюджеты союзных и автономных республик и местные бюджеты должны быть сбалансированы без дефицита (ст. 6 Положения о бюджетных правах СССР и союзных республик).

В случае недопоступления доходов, предусмотренных республиканскими и местными бюджетами, дефициты, которые могут образоваться, покрываются путем соответственного уменьшения расходов и возможного увеличения доходов (ст. 8 Положения о бюджетных правах СССР и союзных республик).

Если в течение бюджетного года будет издан союзный или республиканский закон, уменьшающий какие-либо доходы в республиканских и местных бюджетах или увеличивающий расходы, одновременно предоставляются дополнительные доходные источники, возмещающие уменьшение доходов и покрывающие увеличение расходов (ст. 7 Положения о бюджетных правах СССР и союзных республик и ст. 8¹ Положения о местных финансах СССР¹).

Для поощрения борьбы за выполнение финансового плана и для обеспечения бюджетной самостоятельности республик и местных советов превышение фактических поступлений над сметными предположениями по доходной части каждого отдель-

¹ СЗ СССР 1929 г. № 53, ст. 494.

ного бюджета полностью передается в распоряжение союзных и автономных республик и местных советов депутатов трудящихся в тех случаях, когда это превышение не вызвано изменением союзного законодательства (ст. 9 Положения о бюджетных правах СССР и союзных республик и ст. 7 постановления ЦИК и СНК СССР от 21 декабря 1931 г. «О республиканских и местных бюджетах»).

ГЛАВА 17

СОСТАВЛЕНИЕ, РАССМОТРЕНИЕ И УТВЕРЖДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА СССР

§ 58. Организационно-правовые основы построения государственного бюджета СССР. § 59. Классификация расходов и доходов союзного, республиканских и местных бюджетов. § 60. Финансовое планирование. § 61. Составление и рассмотрение смет и балансов доходов и расходов. § 62. Составление проекта бюджета. § 63. Рассмотрение и утверждение бюджетов. § 64. Утверждение смет и балансов доходов и расходов

§ 58. Организационно-правовые основы построения государственного бюджета СССР

1. Государственный бюджет СССР составляется на каждый хозяйственный год, применительно к которому устанавливается государственный народнохозяйственный план, ведется отчетность и подводятся и проверяются достигнутые итоги выполнения планов. Хозяйственный год, а тем самым и срок, на который составляется и утверждается бюджет (так называемый бюджетный период), совпадает с календарным годом¹. С этим связана особенность государственного бюджета СССР как закона, заключающаяся в том, что с истечением соответствующего года он прекращает свое действие.

Государственный бюджет СССР в целом и каждый из входящих в его состав бюджетов в отдельности строятся на тесно связанных между собой началах полноты (универсальности) и единства, непосредственно вытекающих из плановой природы советского бюджета и единства плана. Требование полноты бюджета означает, что он должен охватывать все установленные законодательством бюджетные доходы и расходы. Невключение в бюджет каких-либо доходов и расходование их помимо бюджета извращают плановое существо бюджета и нарушают права утверждающих его органов государственной власти.

Принцип единства бюджета заключается в том, что все доходы и расходы по каждому бюджету объединяются в единый сбалансированный план, утверждаемый единым законодательным актом или решением совета.

Полнота и единство бюджета имеют огромное политическое

¹ СЗ СССР, 1930 г. № 49, ст. 510.

значение, давая органам государственной власти и всем трудящимся полную систематическую картину всех источников государственных доходов и направления расходов и облегчая испытывающий контроль как верховных советов и советов депутатов трудящихся, так и финансовых органов.

Единство и полнота бюджета вместе с тем обеспечивают объединение всех ресурсов по каждому бюджету в единое финансовое хозяйство. При единстве бюджетного хозяйства всем бюджетным расходам соответствует вся совокупность бюджетных доходов, достигается возможность подчинить все части этого хозяйства единому режиму и в плановом порядке распределять ресурсы для обеспечения выполнения бюджета в целом.

В связи с этим следует отметить, что одним из общих начал бюджетной организации СССР является отсутствие, как правило, закрепления отдельных бюджетных источников для покрытия определенных расходов; поступления всех доходов в бюджете обезличиваются и направляются в плановом порядке на обеспечение всей совокупности его расходов. Отступления от этого положения допускаются только в весьма редких случаях, каждый раз точно предусмотренных законом, либо с целью обеспечить определенный минимум финансирования (например закон от 17 октября 1937 г. о сохранении жилого фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах обратил все бюджетные доходы от торгово-складских помещений на финансирование капитального ремонта жилых строений), либо при специальном целевом назначении самого источника доходов (например, отчисления в местные бюджеты от поступлений по государственному обязательному страхованию, направляемые на мероприятия по предупреждению и борьбе со стихийными бедствиями).

С вопросом о полноте бюджета тесно связано понятие бюджета-брутто (валовой) и бюджета-нетто (чистый), обусловленное порядком проведения по бюджету доходов и расходов. Бюджет, в котором по всем отраслям хозяйства показываются полностью все валовые суммы доходов и расходов, а также оборотные и транзитные суммы, проходящие в равных размерах по доходам и расходам (отчисления и пособия по фондам регулирования, средства, передаваемые из республиканских бюджетов в местные, и пр.), носит название бюджета-брутто. В бюджете-нетто исключены все оборотные суммы по доходам и расходам, и в то же время он содержит лишь чистое сальдо доходов или расходов по отдельным источникам и мероприятиям, т. е. сумму доходов за вычетом издержек по их взиманию и администрированию.

В соответствии с требованиями полноты бюджета, а также для обеспечения возможности правильного планирования, анализа взаимоотношений бюджета с отраслями хозяйства, эффективности отдельных источников доходов и действительной стоимости мероприятий и для осуществления финансового контроля

бюджет строится по принципу брутто. Все доходы (от налогов, сборов, государственных займов, предприятий и имуществ и пр.) и расходы вносятся в бюджет в валовых суммах без каких-либо взаимных зачетов. Что касается бюджета-нетто, то к расчету его прибегают лишь в аналитической работе для суждения о реальной величине бюджета в целом и отдельных доходов и расходов, при сопоставлении бюджетов, изучении их динамики и т. п.

2. Неотъемлемым свойством советского бюджета как финансового плана является баланс его доходов и расходов. Все элементы доходной и расходной частей бюджета целиком покоятся на показателях государственного народнохозяйственного плана. Основным же принципом построения государственного народнохозяйственного плана является применение балансового метода, выражающегося в системе материальных (по видам продукции и отраслям) и синтетических балансов (баланс народного дохода, денежных доходов и расходов населения, сводный финансовый план), которые обеспечивают реальность всех элементов плана и увязывают их в единое, взаимно сбалансированное целое. Это гарантирует при составлении бюджета установление правильных пропорций в распределении бюджетных средств между различными отраслями народного хозяйства и строительства и увязывает общий объем его доходов и расходов с народнохозяйственными балансами. В то же время бюджетное планирование само по себе является реальным планированием и строится также на балансовом методе как в отношении бюджета в целом, так и в отношении отдельных отраслей хозяйства (отраслевые финансовые планы) и отдельных видов бюджетов.

Говоря о балансе бюджета, необходимо отметить, что государственный бюджет СССР составляется с определенными денежными резервами. Плановое хозяйство требует образования государственных резервов во всем народном хозяйстве, обеспечивающих бесперебойное выполнение плана. Денежные резервы образуются по бюджету в целях накопления свободной денежной наличности: 1) для необходимого маневрирования ресурсами в периоды временных (сезонных) кассовых разрывов при исполнении бюджета, обусловленных несовпадением сроков поступления доходов и производства расходов; 2) для обеспечения твердого выполнения расходного плана в случае прорыва в реализации доходной части бюджета и 3) для покрытия неотложных вновь возникших нужд и возмещения ущерба, причиненного стихийными бедствиями государственным учреждениям и предприятиям.

3. Реальность бюджета имеет огромное значение для всех отраслей народного хозяйства, являясь основным условием выполнения мероприятий, намеченных государственным народнохозяйственным планом. Реальность и устойчивость государственного бюджета СССР определяются его плановой природой.

производительным характером расходов и социалистической базой доходов.

Однако устойчивость плана может быть нарушена чисто внешними обстоятельствами, не зависящими ни от составителей, ни от исполнителей плана (например стихийные бедствия), если в плане не будут предусмотрены необходимые резервы. Такими резервами, гарантирующими твердое выполнение расходного плана по бюджету, являются, с одной стороны, резервные фонды Совета министров СССР и Советов министров союзных республик, а с другой — превышение доходов над расходами при утверждении бюджета¹.

В силу планово-директивного характера государственного бюджета СССР, все назначения которого строго обоснованы и базируются на точных плановых расчетах, ассигнования включаются в бюджет как предельные, т. е. представляют максимальный размер расходов, который может быть произведен для определенной цели. Однако в отдельных случаях, когда расходы функционально связаны с исполнением доходов (средства, передаваемые из республиканских бюджетов в местные в порядке отчислений от государственных налогов и доходов, расходы за счет целевых источников), бюджетные ассигнования имеют приблизительный, примерно исчисляемый характер, т. е. могут быть выполнены в большей или меньшей сумме, в зависимости от хода поступления соответствующих доходов.

Все включаемые в бюджет доходы и расходы должны иметь правовое обоснование (так называемый юридический титул). Другими словами, при составлении бюджета ведомства, учреждения и финансовые органы могут предусматривать только такие доходы и испрашивать ассигнования лишь на такие мероприятия, которые установлены действующим законодательством².

§ 59. Классификация расходов и доходов союзного, республиканских и местных бюджетов

1. Расходы и доходы включаются в союзный, республиканские и местные бюджеты в строго определенном порядке, обеспечивающем четкое представление о составе расходной и доходной частей бюджета, единообразную группировку расходов и доходов, их необходимую детализацию и возможность объединения отдельных смет в бюджет и бюджетов в своды, а также сопоставление бюджетов между собой и их анализ.

Обязательная группировка расходов и доходов и твердый порядок их расположения в бюджетах устанавливаются бюджет-

¹ Пункт 4 ст. 11, п. 6 ст. 13 и ст. 14 Положения о бюджетных правах СССР и союзных республик.

² СУ РСФСР 1924 г. № 83, ст. 133 «О порядке включения в сметы ведомствами расходов по содержанию новых учреждений и по расширению существующих».

ной классификацией доходов и расходов. Бюджетные классификации утверждаются на основе указаний Совета министров СССР Министерством финансов СССР отдельно по союзному и республиканским бюджетам союзных республик и отдельно по республиканским бюджетам автономных республик и местным бюджетам. Изменения и дополнения классификаций могут вноситься только Министерством финансов СССР.

Бюджетные классификации имеют не только организационное, но и крупное правовое значение.

Утвержденные органами государственной власти бюджеты — союзный, республиканские и местные — являются директивными финансовыми планами, обязательными для всех нижестоящих органов власти и органов государственного управления. В отношении доходов утвержденный бюджет возлагает на исполнительные органы обязанность принимать установленные законом меры к своевременному и полному взиманию включаемых в бюджеты государственных доходов. В отношении расходов назначенные по бюджету ассигнования следует рассматривать в СССР не только как предоставление исполнительным органам полномочий при осуществлении ими функций государственного управления расходовать бюджетные средства в строго установленных границах, но и как обязанность этих органов в силу плановой дисциплины выполнить предусмотренные бюджетом на основе государственного народнохозяйственного плана мероприятия.

Для придания бюджету характера конкретного директивного плана он составляется и утверждается не только в общих итогах доходов и расходов, но и с подразделением и закреплением, так называемой специализацией, доходов — по отдельным источникам и расходов — по их целевому направлению, т. е. по ведомствам, отраслям хозяйства, мероприятиям и предметам назначения. Такой порядок налагает обязанность на исполнительные органы выполнять установленные задания по каждому доходному источнику и в то же время обеспечивает расходование ими бюджетных средств как в отношении направления, так и объема затрат в строгом соответствии с директивами органов, утвердивших бюджет. В то же время бюджетная специализация обеспечивает контроль над исполнением бюджета как со стороны законодательных органов при рассмотрении и утверждении отчетов по исполнению бюджетов, так и со стороны финансовых органов.

При специализации бюджетов исполнительные органы имеют право направлять бюджетные средства только по прямому назначению, предусмотренному бюджетными подразделениями, по которым утвержден бюджет, не могут расходовать их на нужды, не включенные в бюджет, или увеличивать отпущенные бюджетом ассигнования. Направление бюджетных средств на не предусмотренные бюджетом нужды или изменение установленного

бюджетом направления ассигнований является в этих условиях нарушением бюджетного закона и плановой дисциплины. Увеличение отпущенных по бюджету ассигнований в связи с необходимостью обеспечить выполнение установленных планом мероприятий (выявившиеся новые обстоятельства в процессе исполнения бюджета), а равно отпуск средств на вновь возникшие неотложные потребности могут производиться исполнительными органами лишь при соблюдении определенного процессуального порядка из источников, установленных законом.

Вопрос о бюджетной специализации в правовом отношении сводится к вопросу о границах бюджетной компетенции органов государственной власти и исполнительных органов и о пределах прав органов, исполняющих бюджет. Подразделения, по которым бюджет утверждается органами государственной власти, являются границами правовой специализации, которые могут быть изменены исполнительными органами лишь в пределах, определенных законодательством, причем правильность и законность этих изменений проверяются органами государственной власти при утверждении отчетов по исполнению бюджетов.

2. На основе утвержденных верховными советами СССР и союзных республик бюджетов Министерство финансов СССР и министерства финансов союзных республик совместно с ведомствами и учреждениями и в соответствии с их операционными планами составляют ропись бюджета, т. е. детализируют утвержденные бюджетные назначения на финансирование отдельных отраслей народного хозяйства по учреждениям, предприятиям и мероприятиям и предметам расхода. Для всех ведомств и учреждений установленная росписью специализация кредитов имеет обязательное значение. В отдельных исключительных случаях, в пределах, строго установленных законодательством, ведомствам и учреждениям по союзному и республиканским бюджетам разрешается, с соблюдением определенного порядка, изменять назначение бюджетных ассигнований (так называемое передвижение кредитов), но лишь при условии выполнения намеченной планом системы мероприятий (см. § 73). По местным бюджетам всякое передвижение ассигнований (кроме передвижения из статьи в статью) разрешается только по постановлению исполнительного комитета совета.

Границы и направление бюджетной специализации определяются бюджетной классификацией расходов, при помощи которой в бюджете устанавливаются цель и размеры ассигнований, предоставленных отдельным органам управления.

Содержание отдельных подразделений бюджетной классификации и общий порядок их расположения должны прежде всего отвечать требованиям, выдвигаемым советской плановой

системой. Первое из этих требований заключается в том, чтобы принятые в классификации бюджетные подразделения соответствовали по своему содержанию отдельным отраслевым финансовым планам и их составным элементам. Бюджетные подразделения должны обеспечивать возможность увязки указанных планов с бюджетом и развернутого финансово-экономического анализа отдельных частей бюджетного плана.

Бюджет СССР является оперативным планом, который строится и исполняется с привлечением всех звеньев советского аппарата и широких кругов советской общественности. Отсюда — второе требование, предъявляемое к бюджетной классификации: она должна обеспечивать ясное, наглядное и доступное пониманию каждого гражданина СССР представление о структуре бюджета, о его материальной базе, о составе хозяйства, финансируемого из его средств.

Отчетливая система в расположении и группировке доходов и расходов является также одним из основных условий для правильной постановки контроля и предупреждения всякого рода злоупотреблений. Глубоко разработанная бюджетная классификация обеспечивает целевое финансирование отдельных мероприятий и облегчает борьбу с злоупотреблениями и за соблюдение финансово-бюджетной дисциплины во всех звеньях и отраслях хозяйства.

3. В основу построения бюджетной классификации кладется прежде всего источник доходов и предмет (цель) расходов. Доходы и расходы разбиваются на такие составные части по предметно-целевому признаку, чтобы каждое подразделение содержало элементы, не нуждающиеся в дальнейшем дроблении. Разбитые по этому признаку доходы и расходы группируются далее либо по ведомственному признаку (так называемый ведомственный тип классификации), либо по отраслевому (так называемый реальный тип классификации).

При ведомственной системе классификации основой для подразделения расходов на группы является признак их ведомственной принадлежности; на первый план выдвигается вопрос, какому государственному органу отпускаются средства. Ведомственная группировка показывает положение, занимаемое отдельным ведомством в расходовании государственных средств, и размер сумм, за которые эти ведомства отвечают. Такая группировка дает полную характеристику бюджетно-финансового хозяйства каждого ведомства, облегчает соответствующий контроль над ним, придает бюджету оперативный, действенный и конкретный характер.

При отраслевой системе классификации основой группировки расходов служит признак назначения их на определенные отрасли хозяйства; здесь на первый план выдвигается вопрос, на какие государственные задачи отпускаются

средства. Отраслевая группировка показывает финансовое значение отдельных отраслей хозяйства и выделяемые на каждую из них бюджетные средства. Построенная на этих началах классификация обеспечивает увязку бюджета с государственным народнохозяйственным планом, составляемым по отраслевому признаку.

При обсуждении вопроса об отпуске средств прежде всего ставится вопрос об их направлении; для руководства хозяйственной политикой, для планирования безусловно необходимо указание сумм, назначаемых на определенные народнохозяйственные отрасли и задачи. Вместе с тем для каждого ведомства и для общих административных и контрольных целей необходимо в изложении бюджета указывать суммы, отпускаемые в распоряжение и под ответственность определенных ведомств. Поэтому действующие в СССР бюджетные классификации сочетают в себе оба признака группировки — и отраслевой, и ведомственный. Однако ведущие принципы группировки в классификации по союзному и республиканским бюджетам, с одной стороны, и по местным бюджетам — с другой, в процессе развития этих бюджетов сложились различно. В союзном и республиканских бюджетах в основе классификации лежит отраслевое начало, в местных бюджетах — ведомственное.

Доходы и расходы в классификациях союзного, республиканских и местных бюджетов подразделяются на: а) разделы; б) параграфы и в) статьи. По расходам местных бюджетов, кроме того, введен еще один вид подразделения — главы.

Наиболее крупным бюджетным подразделением являются разделы, имеющие общую нумерацию по бюджету в целом. В расходной части союзного и республиканских бюджетов союзных республик разделы построены по смешанной ведомственно-отраслевой системе. По финансированию народного хозяйства расходы подразделяются по ведомственному признаку, т. е. каждый раздел охватывает все расходы соответствующего министерства на эту цель. По финансированию социально-культурных мероприятий и управления разделы строятся по отраслевому признаку (просвещение, здравоохранение и пр.), т. е. включают расходы всех ведомств по данной отрасли. Таким образом, расходы каждого министерства на финансирование народного хозяйства, культуры и управления распределяются по нескольким разделам.

Разделы в союзном и республиканских бюджетах подразделяются на параграфы, имеющие особую нумерацию в пределах каждого раздела. Параграф охватывает расходы однотипных учреждений, предприятий и мероприятий по данной отрасли хозяйства.

В местном бюджете разделы объединяют все без исключения расходы, относящиеся к определенному ведомству (отделу). Отраслевой разрез местных бюджетов дается в особых, вторич-

ных подразделениях — главах. Для объединения в каждом разделе местного бюджета всех расходов данного отдела на определенную отрасль хозяйства, разделы расчленяются на 6 глав (финансирование народного хозяйства, просвещение здравоохранение, социальное обеспечение, управление, прочие расходы).

Главы делятся на параграфы, которые во всех главах объединяют в себе расходы по однотипным учреждениям, предприятиям и мероприятиям.

Параграфы во всех бюджетах делятся на статьи, назначение которых — обеспечить целевое финансирование в предметном разрезе (заработная плата, капитальные вложения, канцелярские и хозяйственные расходы и т. д.). Классификация расходов предусматривает по союзному, республиканским и местным бюджетам 15 общих статей для всех учреждений, состоящих на бюджете. Для учета расходов по финансированию народного хозяйства, кроме того, установлен еще ряд дополнительных статей.

Статьи в бюджетной классификации представляют собой твердую стандартную сетку; имея единую порядковую нумерацию, они повторяются во всех параграфах под одними и теми же номерами и названиями.

Бюджетная классификация доходов союзного, республиканских и местных бюджетов имеет одинаковую систему подразделений: разделы, параграфы и статьи.

В союзном и республиканских бюджетах неналоговые платежи всех хозрасчетных предприятий объединены в одном разделе «Отчисления от прибылей», параграфы в котором использованы для выделения тех министерств и организаций, от которых эти платежи поступают.

Классификация по налоговым доходам обеспечивает в союзном и республиканских бюджетах самостоятельный раздел по важнейшему источнику бюджетных доходов — налогу с оборота, используя параграфы для обозначения категорий плательщиков — министерств и ведомств, а статьи — для облагаемых отраслей промышленности.

Остальные налоги с предприятий и организаций, а также налоги с населения объединены в два раздела, в которых параграфами обозначены отдельные виды налогов, а статьями — категории плательщиков налога. Для крупных прочих видов бюджетных поступлений (государственные займы, доходы МТС, таможенные доходы и пр.) выделены самостоятельные разделы.

Совершенно иначе применяются сметные подразделения по доходам в классификации по местным бюджетам. Неналоговые доходы поступают в местные бюджеты, в зависимости от формы использования имущества и предприятий, в виде отчислений от прибылей, валовых доходов и арендной платы. В связи с этим наименование разделов по доходам местных бюджетов присвоено каждой отрасли местного хозяйства, параграфы, как правило, применяются для выделения отдельных видов пред-

приятий и имуществ, а статьи — для различных видов поступлений.

Государственные налоги и доходы в местных бюджетах объединены в два раздела в зависимости от порядка передачи государственных налогов и доходов в местные бюджеты (отчисление и непосредственное зачисление). Местным налогам отведен особый раздел. Каждому отдельному государственному и местному налогу и сбору присвоен особый параграф.

Для сельских бюджетов общая классификация расходов по местным бюджетам, построенная по ведомственному и отраслевому разрезам, слишком громоздка. С одной стороны, сельские советы не имеют отделов, а с другой — сельские бюджеты по составу отнесенных на них расходов требуют лишь небольшой части тех подразделений общей классификации, которая установлена для местных бюджетов вообще. В виду этого для сельских бюджетов Министерством финансов СССР рекомендована особая, упрощенная классификация. Эта классификация не имеет глав и содержит всего 9 разделов. В разделах выделены лишь те параграфы общей классификации, по которым в сельском совете имеются соответствующие учреждения и проводятся мероприятия.

§ 60. Финансовое планирование

1. Государственный бюджет СССР составляется на основе государственного народнохозяйственного плана, который определяет и направляет всю хозяйственную жизнь СССР.

Народнохозяйственный план устанавливает в отраслевом и районном разрезе все основные экономические показатели: объем капитальных работ, ввод в эксплуатацию новых объектов, размер продукции, показатели снижения ее себестоимости, число рабочих, фонды заработной платы, контингенты и сеть социально-культурных учреждений.

Финансовые органы, руководствуясь отраслевыми и районными показателями народнохозяйственного плана, определяют размеры прибылей по отраслям хозяйства и предприятиям, размеры отчисления от них в бюджет, контингенты государственных доходов и налогов, размеры финансирования капитальных работ и прироста оборотных средств, расходы по текущему содержанию сети социально-культурных учреждений и пр.

Однако из этого не следует, что составление бюджета сводится только к механическому пересчету показателей народнохозяйственного плана в финансовое выражение; составление бюджета является самостоятельным ответственным участком государственного планирования — финансовым планированием.

При определении бюджетных доходов и расходов из народнохозяйственного плана могут быть почерпнуты лишь отдельные основные элементы расчета, которые должны быть дополнены еще финансовыми показателями, требующими специальной

проработки со стороны финансовых органов. Так, для расчета расходов по социально-культурным учреждениям необходимы два показателя: среднегодовая сеть и контингенты и нормы расходов на расчетную единицу (учащегося, койку в больнице и пр.). Народнохозяйственный план устанавливает только сеть и контингенты на конец планируемого года, а по вузам и техникумам — прием и выпуск в этом году. Поэтому на финансовом планировании лежит задача определения по данным отчетности переходящей сети и контингентов на планируемый год, исчисления их прироста и среднегодовых сети и контингентов на планируемый год, а также установления норм расходов, исходя из действующих норм, необходимости их изменения и состояния бюджетных средств.

В отношении прироста собственных оборотных средств хозяйственных организаций народнохозяйственный план дает показатели только прироста продукции. В дополнение к этому при составлении бюджета необходимо установить размер норматива оборотных средств хозорганов и состояние их к началу и концу планируемого года; лишь после этого возможно произвести расчет необходимого прироста оборотных средств.

Для исчисления прибылей хозяйственных организаций из народнохозяйственного плана можно почерпнуть только размер продукции этих организаций в планируемом году и задание по снижению ее себестоимости; уровень же себестоимости и рентабельность за текущий год, являющиеся исходными для финансовых расчетов, должны быть определены при финансовом планировании.

В народнохозяйственном плане устанавливается лимит капитальных вложений, который не совпадает с объемом их финансирования. Для получения суммы капитальных затрат необходимо изменить показатель объема капитальных работ на сумму остатка материалов, оборудования, дебиторов и кредиторов строительства на начало и конец планируемого года.

Материальные показатели народнохозяйственного плана и специально проработанные финансовые показатели по расходам дают все необходимое, чтобы определить общую сумму средств для полного покрытия потребности. Однако это обеспечивает получение бюджетной цифры лишь в немногих случаях, когда бюджет является единственным источником финансирования.

Наряду с бюджетом в финансировании различных отраслей народного хозяйства принимают участие и их собственные средства (прибыль, амортизация, мобилизация внутренних ресурсов). Размер бюджетных расходов не может быть установлен без учета всех этих источников. С этой целью по всем отраслям народного хозяйства составляются охватывающие все источники покрытия отраслевые балансы доходов и расходов, которые определяют взаимоотношения каждой отрасли хозяйства с бюджетом, т. е. ее платежи в бюджет и финансирование из бюджета.

По тем отраслям хозяйства, которые являются для бюджета не только объектом финансирования, но и источником получения доходов (промышленность, торговля, коммунальное, жилищное хозяйство и пр.) задачей финансового планирования является, наряду с исчерпывающим учетом доходов и вскрытием резервов, достижение также наиболее правильного распределения собственных накоплений отрасли. В зависимости от этого находятся как платежи отрасли хозяйства в бюджет, так и расходы на нее из бюджета.

Баланс доходов и расходов является финансовым выражением системы показателей народнохозяйственного плана в каждой отрасли хозяйства. Проверка соотношений между отдельными отраслями народного хозяйства и анализ внутриотраслевых и межотраслевых связей осуществляются в народнохозяйственном плане системой материальных и синтетических балансов.

Поскольку бюджет непосредственно охватывает более 80% ресурсов, необходимых для выполнения народнохозяйственного плана, а остальные 20% через балансы доходов и расходов находятся в сфере его учета и контроля, роль бюджета в синтетическом планировании весьма велика.

Бюджет не представляет пассивное отражение количественных и качественных показателей народнохозяйственного плана; он является активным фактором, вскрывающим узкие места и отстающие участки, помогающим намечать меры к ликвидации последних, вскрывать резервы и устанавливать правильные пропорции внутри плана. Поэтому в процессе народнохозяйственного и финансового планирования бюджет, балансы доходов и расходов отраслей и народнохозяйственный план находятся в тесном взаимодействии.

В этом отношении перед финансовыми органами стоит ответственная задача — добиться в каждом отдельном случае оптимального разрешения вопроса о финансовом обеспечении народнохозяйственного плана, установив в плановых заданиях максимальный уровень собственных накоплений хозяйства и наиболее экономное и эффективное расходование средств.

Все эти задачи тесно связаны с объемом и ассортиментом производства, с повышением производительности труда, правильным использованием фондов заработной платы, с борьбой с браком и потерями, с использованием отходов и в конечном счете со снижением себестоимости продукции. Поэтому финансовые органы, вооруженные богатыми материалами бухгалтерской и оперативной отчетности, данными изучения через свой разветвленный аппарат хозяйства на местах в натуре, разрабатывают свои предложения по всем указанным показателям и в процессе составления народнохозяйственного плана и бюджета взаимно увязывают их с плановыми органами, а в случае расхождений представляют свои предложения вместе с бюджетом на рассмотрение Совета министров и исполкомов.

2. Разработке народнохозяйственного плана и государственного бюджета СССР предшествует определение исходной базы для планирования. Планирование ведется не от плана к плану, а от фактического выполнения плана к новому плану. Отправной базой для планирования являются итоги выполнения планов текущего года и их анализ. Установление итогов выполнения планов текущего года имеет своей задачей взвесить результаты имеющихся достижений, наметить пути их закрепления и дальнейшего развития, выявить все недочеты и разработать мероприятия по их устранению, а также вскрыть все производственные и финансовые резервы хозяйства.

Поэтому ко времени составления бюджета все хозяйственные организации, учреждения и ведомства на основании бухгалтерской и оперативной отчетности подводят итоги своей производственной и финансовой деятельности, выполнения своих обязательств по платежам в бюджет и расходования отпущенных из бюджета средств и вместе с тем составляют ожидаемое исполнение всех этих показателей за год в целом. Аналогичную работу проделывают все финансовые органы по соответствующим бюджетам, определяя на основании отчетности об их исполнении ожидаемое исполнение бюджетов по каждому доходному источнику и виду расходов.

При этом устанавливается точное состояние сети социально-культурных учреждений и обслуживаемых ими контингентов, переходящих на новый год, фактические нормы расходов, выполнения предприятиями производственных программ, заданий по себестоимости, рентабельности и прибылям, состояние их оборотных средств и т. п. Отчетные данные за истекшее время текущего года и ожидаемое исполнение до конца года являются обязательными показателями во всех документах и расчетах при составлении бюджетов.

Работа по народнохозяйственному и финансовому планированию открывается директивами Совета министров СССР о составлении народнохозяйственного плана, в которых, исходя из задач предстоящего года и итогов исполнения планов текущего года, устанавливаются основные линии и темпы развития всех отраслей народного хозяйства и культуры.

Руководствуясь этими директивами плановые органы приступают к составлению народнохозяйственного плана. Одновременно Министерство финансов СССР на основе этих же директив сообщает союзным ведомствам указания о составлении смет и финансовых планов по союзному хозяйству, а министерствам финансов союзных республик — о составлении республиканских и местных бюджетов.

Указания Министерства финансов СССР охватывают не только организационные вопросы (сроки и порядок составления бюджета), но и предполагаемый общий рост, основные направления в распределении прироста средств и конкретные меро-

приятия по отдельным видам доходов и отраслям хозяйства, которые должны быть осуществлены с целью устранения недочетов, выявившихся при составлении и исполнении бюджета текущего года.

Министерства финансов союзных республик в свою очередь сообщают эти указания республиканским министерствам, а также краевым и областным финансовым органам, внося в них необходимую детализацию и дополнения, вытекающие из местных условий. Аналогично поступают краевые и областные финансовые органы в отношении краевых (областных) отделов и районных и городских финансовых органов, а последние — в отношении отделов районных исполкомов, городских советов и сельских советов.

§ 61. Составление и рассмотрение смет и балансов доходов и расходов

1. Вслед за сообщением указаний по составлению бюджетов финансовые органы приступают к непосредственному составлению соответствующих бюджетов.

Расходы и доходы включаются в бюджет только в случае, если они достаточно обоснованы как формально, так и по существу. Обоснования доходов и расходов и связанные с ними расчеты производятся в сметах учреждений и балансах доходов и расходов хозяйственных организаций.

Сметы отдельных учреждений (так называемые индивидуальные сметы) объединяются по каждому ведомству в сводную отраслевую смету. Балансы доходов и расходов отдельных предприятий объединяются в сводный баланс доходов и расходов по соответствующему ведомству.

Сводка отдельных смет и балансов доходов и расходов, их проверка, экономический анализ и последующий контроль исполнения выполнимы только при условии единства формы их построения, расположения и наименования однородных элементов и методов расчетов.

Единство методов расчетов доходов и расходов обеспечивается, с одной стороны, тем, что в основе их лежат показатели народнохозяйственного плана, а с другой — применением системы нормирования расходов. Единообразие расположения и наименования однородных показателей в сметах и балансах доходов и расходов достигается точным соблюдением установленной бюджетной классификации и правил составления балансов доходов и расходов, издаваемых Министерством финансов СССР.

Формы бюджетных документов устанавливаются: для бюджетов Министерством финансов СССР; для смет учреждений, состоящих на союзных и республиканских бюджетах, — Министерством финансов СССР и министерствами финансов союзных

республик; для учреждений, состоящих на местном бюджете — краевыми и областными финансовыми отделами и министерствами финансов автономных республик. Формы и номенклатуры балансов доходов и расходов утверждаются Министерством финансов СССР.

Сроки и порядок представления финансовым органам сводных смет и балансов доходов и расходов ведомств устанавливаются по соответствующему бюджету Советом министров СССР и советами министров союзных и автономных республик и советами депутатов трудящихся. В пределах этих сроков министерства и отделы советов устанавливают сроки и порядок представления им смет и финансовых планов отдельных учреждений и предприятий.

Одновременно министерства и отделы исполкомов, руководствуясь указаниями по составлению бюджета, полученными от финансовых и вышестоящих ведомственных органов, сообщают подведомственным учреждениям и предприятиям указания о количественных и качественных показателях их производственных планов на предстоящий год, о штатах и ставках заработной платы, о нормах расходов и о тех конкретных мероприятиях, которые должны быть учтены при составлении смет и балансов доходов и расходов для устранения недочетов в их финансовом хозяйстве.

2. Проекты смет и балансов доходов и расходов составляются непосредственно каждым учреждением и предприятием. При этом учреждения и предприятия руководствуются: 1) действующим законодательством, постановлениями правительства и решениями советов депутатов трудящихся; 2) производственными показателями, установленными на основе народнохозяйственного плана министерством или отделом исполкома; 3) утвержденными штатами, ставками заработной платы и другими обязательными нормами расходов; 4) существующими государственными ценами и тарифами.

Проекты смет и балансов доходов и расходов по одобрении их руководителем учреждения или предприятия представляются с объяснительной запиской в соответствующее министерство или отдел исполкома, а по учреждениям, состоящим на сельских и поселковых бюджетах, — непосредственно сельскому или поселковому совету.

Министерство или отдел исполкома рассматривают представленные сметы и балансы доходов и расходов в присутствии руководителей заинтересованных учреждений и предприятий, проверяя выполнение всех данных им указаний по производственному плану учреждения или предприятия, законность и правильность исчисления всех доходов и расходов.

По одобрении министерством или отделом исполкома сметы отдельных учреждений в исчисленных министерством или отделом суммах включаются в сводную смету подведомственных

учреждений, представляемую министерством или отделом в соответствующий финансовый орган. Каждое министерство или отдел исполкома представляет в финансовый орган особо смету расходов по содержанию министерства или отдела, смету расходов на централизованные мероприятия, осуществляемые самим министерством или отделом, сводную смету подведомственных учреждений и сводный баланс доходов и расходов, объединяющий балансы доходов и расходов всех подведомственных предприятий, а также общую объяснительную записку.

При рассмотрении смет и балансов доходов и расходов финансовые органы проверяют соответствие их действующему законодательству, постановлениям правительства и государственному народнохозяйственному плану; одновременно финансовые органы уточняют все расчеты ведомств с целью устранения занижения доходов и завышения расходов и достижения действительного режима экономии в расходах, максимальной эффективности затрат, вскрытия резервов и повышения рентабельности.

При недостаточной обоснованности расходов финансовые органы имеют право не включать их в проект бюджета или уменьшать проектируемые ведомствами суммы. В случае возражений со стороны ведомства разногласия разрешаются в дальнейшем при рассмотрении бюджетов Советом министров СССР и советами министров союзных и автономных республик и исполкомами советов депутатов и трудящихся.

§ 62. Составление проекта бюджета

1. Отраслевые сметы объединяются финансовыми органами с соответствующими частями балансов доходов и расходов (отчисления от прибылей, финансирование) и с расчетами самих финансовых органов по администрируемым ими доходам и расходам в свод доходов и свод расходов бюджета. Свод доходов и расходов при их сбалансировании образуют проект бюджета. Баланс бюджета является обязательным требованием планового построения бюджета.

В таком порядке составляются проекты союзного и республиканских бюджетов и местных бюджетов каждого совета депутатов трудящихся в отдельности. Но все бюджеты СССР последовательно объединяются в бюджеты районов, округов, областей (краев), государственные бюджеты автономных и союзных республик и в единый государственный бюджет СССР. Это объединение, являясь выражением организационного единства бюджетной системы СССР, служит активным методом бюджетного планирования. Цель этого планирования заключается в том, чтобы обеспечить во всех звеньях бюджетной системы выполнение всех показателей государственного народнохозяйственного пла-

на и требований финансовой политики, а также предоставить каждому бюджету средства, необходимые для его сбалансирования на плановом уровне расходов.

Поэтому каждый финансовый орган, кроме составленного им проекта соответствующего бюджета, должен иметь проекты всех нижестоящих бюджетов. На основе этих проектов составляется проект сводного бюджета административной единицы в целом, государственного бюджета республики, государственного бюджета СССР и план финансирования нижестоящих бюджетов. Последний сопоставляет плановый объем расходов каждого из нижестоящих бюджетов с суммой закрепленных за ним доходов и устанавливает размеры и источники средств, подлежащих передаче из вышестоящего бюджета в нижестоящие для их сбалансирования.

Министерство финансов СССР составляет проект государственного бюджета СССР на основе разработанного им самим по сметам и балансам доходов и расходов союзных ведомств проекта союзного бюджета, а также на основе представленных ему проектов государственных бюджетов союзных республик, одобренных советами министров республик. В составе проектов государственных бюджетов союзных республик проекты республиканских бюджетов разрабатываются министерствами финансов республик по сметам и балансам доходов и расходов республиканских ведомств; проекты сводов местных бюджетов составляются также непосредственно самими министерствами финансов республик, исходя из показателей народнохозяйственного плана и данных отчетов об исполнении местных бюджетов в текущем году. Стягивание с мест проектов всех местных бюджетов, составленных на основе смет и балансов доходов и расходов, потребовало бы очень значительного времени, да и на стадии планирования общего объема и структуры государственных бюджетов республик не вызывается необходимостью.

2. Все элементы проектов государственных бюджетов союзных республик прежде их включения в проект государственного бюджета СССР детально рассматриваются Министерством финансов СССР с участием представителей союзных республик. При этом рассмотрении Министерство финансов СССР проверяет, внося в случае необходимости соответствующие изменения в проекты: 1) безусловное выполнение в проектах бюджетов всех показателей народнохозяйственного плана, директив партии и правительства и законодательства; 2) обоснованность всех бюджетных расчетов по расходам, устраняя завышение и нерезервные заявки; 3) проведение в расходах твердого режима экономии; 4) все расчеты по доходам, не допуская преуменьшения собственных закрепленных доходов и выявляя резервы в подведомственном республикам хозяйстве; 5) увязку плана с исходной базой и с итогами исполнения бюджета и производственных планов за текущий год; 6) выполнение указаний контрольно-ре-

визионных органов Министерства финансов СССР по ревизиям соответствующих бюджетов.

В проект государственного бюджета СССР проекты государственных бюджетов союзных республик вносятся в исчисления, принятых Министерством финансов СССР; все разногласия правительств союзных республик с Министерством финансов СССР разрешаются в дальнейшем при рассмотрении проекта государственного бюджета СССР Советом министров СССР.

В пределах согласованных с Министерством финансов СССР проектов государственных бюджетов союзных республик министерства финансов союзных республик рассматривают проекты бюджетов автономных республик, краев и областей, представленные с мест по одобрении их советами министров автономных республик, областными и краевыми исполкомами. Проекты бюджетов автономных республик, краев и областей составляются министерствами финансов автономных республик, краевыми и областными финансовыми отделами в отношении республиканских АССР, краевых и областных бюджетов по сметам и балансам доходов и расходов министерств и отделов, а в части бюджетов районов и городов — на основе проектов этих бюджетов, представленных районными и городскими исполкомами и составленных по сметам и балансам доходов и расходов соответствующих отделов.

Министерства финансов союзных республик рассматривают проекты бюджетов автономных республик, краев и областей в том же порядке и в тех же направлениях, как и Министерство финансов СССР проекты государственных бюджетов союзных республик, внося в проекты в случае необходимости соответствующие изменения. Разногласия советов министров автономных республик, краевых и областных исполкомов с министерствами финансов союзных республик разрешаются при рассмотрении проекта государственного бюджета союзной республики Советом министров республики.

В аналогичном порядке в пределах согласованных с министерствами финансов союзных республик проектов бюджетов автономных республик, краев и областей министерства финансов автономных республик, областные и краевые финансовые отделы рассматривают проекты бюджетов районов и городов (республиканского, автономных республик, краевого и областного подчинения).

§ 63. Рассмотрение и утверждение бюджета

4. 1. Составленный Министерством финансов СССР проект государственного бюджета СССР вносится им на рассмотрение Совета министров СССР. Проект государственного бюджета СССР в доходной части включает все доходы по отдельным источникам союзного и республиканских бюджетов союзных республик и общую сумму собственных доходов бюджетов автоном-

ных республик и местных бюджетов. В свод расходов государственного бюджета СССР входят все расходы по отраслям хозяйства союзного и республиканского значения и общая сумма расходов бюджетов автономных республик и местных бюджетов с выделением по этим бюджетам ассигнований на просвещение и здравоохранение.

Вместе с государственным бюджетом СССР Совету министров СССР представляются: 1) союзный бюджет, составленный по доходам по отдельным источникам и по расходам — по ведомствам; 2) государственные бюджеты союзных республик с указанием источников доходов и расходов по отраслям хозяйства; 3) балансы доходов и расходов по союзным министерствам; 4) объяснительная записка к бюджету. Назначение объяснительной записки — вскрыть политико-экономическое содержание бюджета, показать выполнение в бюджете народнохозяйственного плана, дать экономические обоснования предусмотренным в бюджете расходным ассигнованиям и доходным исчислениям, выявить динамику бюджета в целом и отдельных доходов и расходов по сравнению с предыдущим годом.

Совет министров СССР детально рассматривает государственный бюджет по докладу Министерства финансов СССР и заключению Госплана СССР и одновременно разрешает все разногласия с Министерством финансов СССР союзных ведомств и советов министров союзных республик, возникшие при рассмотрении смет, смет, финансовых планов и бюджетов союзных республик.

Одобренные Советом министров СССР проекты государственного бюджета СССР, союзного бюджета и государственных бюджетов союзных республик представляются им на утверждение Верховного Совета СССР.

Для предварительной тщательной подготовки проекта закона о бюджете до постановления его на обсуждение Верховного Совета СССР каждой из палат Верховного Совета — Советом Союза и Советом Национальностей — избраны постоянные бюджетные комиссии (каждая в составе 13 человек). Бюджетные комиссии проверяют хозяйственную и политическую сторону бюджета и все бюджетные расходы и доходы, помогая Верховному Совету СССР быть полновластным хозяином в области финансовых ресурсов страны.

Верховный Совет СССР заслушивает доклад Совета министров СССР о государственном бюджете СССР на совместном заседании палат, причем докладчиком Совета министров СССР выступает Министр финансов СССР. Обсуждение бюджета Верховным Советом СССР ведется на отдельных заседаниях Совета Союза и Совета Национальностей и открывается содокладами их бюджетных комиссий.

Последовательный демократизм действительно народного бюджетного права СССР ярко сказывается в том, что компетенция Верховного Совета и бюджетная инициатива его членов по

изменению доходных и расходных назначений по бюджету и по внесению новых, в отличие от прав парламентов иностранных государств, ничем не ограничены, а также в публичности бюджета и гласности его обсуждения.

Государственный бюджет СССР утверждается Верховным Советом СССР раздельным голосованием палат по доходам — по отдельным источникам, по расходам — по отраслям хозяйства. Союзный бюджет утверждается по доходам тоже по отдельным источникам, а по расходам — по ведомствам.

После принятия государственного бюджета СССР Верховный Совет СССР утверждает закон о государственном бюджете СССР. Этот закон содержит утверждение общего объема доходов и расходов государственного бюджета СССР и союзного бюджета, а также государственных бюджетов союзных республик в общем объеме доходов и расходов по каждой республике с выделением доходов и расходов по республиканским и местным бюджетам. Закон о государственном бюджете СССР устанавливает, далее, проценты отчислений в государственный бюджет каждой союзной республики от общесоюзных государственных налогов и доходов и общие суммы средств, подлежащих передаче из республиканских бюджетов союзных республик в бюджеты автономных республик и местные бюджеты для их сбалансирования. Распределение этих сумм по отдельным источникам доходов предоставляется компетенции союзных республик.

По утверждению государственного бюджета СССР министерства финансов союзных республик вносят в проекты государственных бюджетов республик соответствующие уточнения и представляют их Советам министров союзных республик. Государственные бюджеты союзных республик составляются по доходам по источникам доходов, по расходам — по отраслям хозяйства. Республиканские бюджеты по доходам строятся тоже по отдельным источникам, а по расходам — по ведомствам. Государственные бюджеты союзных республик сопровождаются такими же приложениями, как и государственный бюджет СССР (по бюджетам автономных республик и местным бюджетам прилагаются своды бюджетов каждой автономной республики, края и области и общий свод местных бюджетов).

Советы министров союзных республик рассматривают государственные бюджеты республик по докладу министров финансов и заключению госпланов республик и одновременно разрешают разногласия по бюджету ведомств автономных республик, краев и областей с министерствами финансов.

Принятые Советом министров союзной республики государственный бюджет республики, ее республиканский бюджет и своды бюджетов по каждой автономной республике, краю и области представляются на утверждение Верховного Совета союзной республики.

Верховные советы союзных республик избирают для предварительного рассмотрения проекта бюджета постоянные бюджетные комиссии. Государственный бюджет союзной республики и республиканский бюджет обсуждаются Верховным Советом республики по докладу Совета министров республики и содокладу бюджетной комиссии, которая представляет свое заключение по бюджету.

Верховный Совет союзной республики утверждает государственный бюджет республики по доходам по каждому отдельному источнику, по расходам — по отраслям хозяйства; республиканский бюджет утверждается по доходам — по источникам, по расходам — по ведомствам.

После принятия государственного и республиканского бюджетов союзной республики Верховный Совет республики принимает закон о государственном бюджете республики, которым утверждаются общие итоги доходов и расходов государственного и республиканского бюджетов. Этим же законом утверждаются бюджеты автономных республик и местных советов в общих суммах по доходам и расходам по каждой автономной республике, краю и области, а также суммы средств, передаваемых из республиканского бюджета в бюджет каждой автономной республики, края и области для их сбалансирования. Вместе с тем закон о государственном бюджете союзной республики устанавливает проценты отчислений в бюджет каждой автономной республики, края и области от государственных налогов и доходов.

Утвержденные верховными советами союзных республик государственные бюджеты республик публикуются во всеобщее сведение.

В аналогичном порядке утверждаются государственные и республиканские бюджеты автономных республик.

2. Что касается местных бюджетов, то после утверждения верховными советами союзных республик государственных бюджетов республик, объемов местных бюджетов по каждому краю и области и суммы бюджетных средств, передаваемых в эти бюджеты из республиканского бюджета, краевые и областные исполкомы уточняют проекты сводов бюджетов по краю и области в целом и в районном разрезе и составляют планы их финансирования.

Краевые и областные финансовые органы вносят на рассмотрение краевых (областных) исполкомов бюджеты краев и областей в целом, а также краевые и областные бюджеты с приложением объяснительной записки, планов финансирования нижестоящих бюджетов и балансов доходов и расходов по краю или областному хозяйству.

Краевые (областные) исполкомы рассматривают бюджеты по докладу заведующего финансовым отделом и содокладу плановой комиссии и одновременно разрешают все разногласия финансовых органов с отделами краевых (областных) исполкома и с исполкомами нижестоящих советов.

После одобрения краевым (областным) исполкомом бюджет края (области) поступает на рассмотрение бюджетной комиссии краевого (областного) совета депутатов трудящихся, а затем на утверждение совета. Краевой (областной) совет депутатов трудящихся рассматривает бюджет по докладу своего исполкома и содокладу бюджетной комиссии.

Краевой (областной) совет утверждает: 1) бюджет края (области) — по доходам по источникам, по расходам — по отраслям хозяйства; 2) краевой (областной) бюджет — по доходам по источникам, по расходам — по ведомствам; 3) бюджеты районов и городов (краевого, областного значения) — по общим итогам доходов и расходов. Вместе с тем краевой (областной) совет утверждает план финансирования бюджетов районов и городов (краевого, областного значения), т. е. абсолютные суммы и проценты отчислений в эти бюджеты от государственных налогов и доходов.

В аналогичном порядке рассматриваются районными и городскими исполкомами и утверждаются советами бюджеты районов и городов, а также районные и городские бюджеты.

В отношении утверждения сельских бюджетов действует особый порядок, установленный союзным законом от 3 августа 1935 г. о мерах улучшения финансовой работы сельских советов¹. Для своевременного утверждения их до 1 января Советы министров союзных республик за 3—4 месяца до начала бюджетного года утверждают особо директивы по составлению сельских бюджетов, в которых устанавливаются основные линии развития отраслей хозяйства, финансируемых по сельским бюджетам, и ориентировочный размер их роста; эти директивы спускаются последовательно до сельских советов с конкретизацией их применительно к местным условиям. Районные исполкомы, утверждая директивы сельским советом по составлению их бюджетов, в то же время устанавливают для них планы их финансирования (с учетом планового объема бюджетов и закрепленных за сельскими советами собственных доходов). На основе этих директив и планов финансирования сельские бюджеты составляются исполкомами сельских советов, рассматриваются бюджетными комиссиями и согласно Конституции СССР (ст. 97) устанавливаются сельскими советами.

Бюджетная инициатива верховных советов союзных и автономных республик и советов депутатов трудящихся в пределах их компетенции, установленной конституциями СССР и республик, не ограничена какими-либо изъятиями или процессуальными стеснениями; гласность обсуждения и публичность являются таким же свойством республиканских и местных бюджетов, как и государственного бюджета СССР.

¹ СЗ СССР 1935 г. № 42, ст. 358; 1937 г. № 9, ст. 31 и № 22, ст. 85.

§ 64. Утверждение смет и балансов доходов и расходов

Поскольку бюджет является директивным планом, им устанавливаются, с одной стороны, прямые задания органам, администрирующим доходные источники, выполнить на основе действующего законодательства предусмотренные бюджетом суммы доходных поступлений, а с другой — твердый план финансирования учреждений, предприятий и организаций. Для обеспечения успешной реализации бюджета и для плановой организации финансового хозяйства всех учреждений и предприятий все бюджетные задания и ассигнования должны быть доведены непосредственно до исполнителей, т. е. до первичных органов, взимающих доходы и производящих расходы. Поэтому после утверждения бюджета на его основе уточняются и утверждаются годовые индивидуальные сметы всех отдельных учреждений и балансы доходов и расходов хозяйственных организаций как твердые задания по доходам и твердые же планы финансирования.

Сметы учреждений и балансы доходов и расходов предприятий, финансируемых по союзному и республиканским бюджетам, утверждаются соответствующими министрами или по их поручению начальниками управлений министерств. Сметы учреждений и балансы доходов и расходов предприятий, финансируемых по местным бюджетам, утверждаются, как правило, заведующими отделами исполкомов. В отдельных случаях сметы наиболее крупных учреждений, состоящих на местном бюджете, по списку, установленному исполкомами, утверждаются непосредственно исполкомами. Утверждение смет производится обязательно в присутствии руководителей соответствующих учреждений.

В целях укрепления стабильности смет, изменения ассигнований по утвержденным сметам учреждений, состоящих на республиканском бюджете, согласно законодательству РСФСР, могут производиться министерствами по согласованию с Министерством финансов, а по сметам учреждений, состоящих на бюджетах автономных республик и местных бюджетах, Советами министров автономных республик и исполкомами советов депутатов трудящихся по представлению соответствующего министерства или отдела. О каждом изменении самостоятельной сметы министерство или отдел немедленно сообщает учреждению.

Учреждения финансируются только в соответствии с утвержденной сметой и в меру фактического выполнения производственного плана¹.

¹ СУ РСФСР 1936 г. № 8, ст. 48; инструкция НКФ РСФСР от 10 сентября 1938 г. № 3/5.

ИСПОЛНЕНИЕ БЮДЖЕТОВ

§ 65. Квартальные планы исполнения бюджета. § 66. Учреждения, осуществляющие кассовое исполнение государственного бюджета СССР. § 67. Исполнение доходной части государственного бюджета СССР. § 68. Исполнение расходной части государственного бюджета СССР. Распорядители кредитов. § 69. Открытие кредитов по союзному бюджету и бюджетам союзных республик на Госбанк. § 70. Финансирование капитальных вложений и открытие кредитов на спецбанки. § 71. Открытие кредитов по местным бюджетам. § 72. Порядок использования открытых кредитов. § 73. Передвижение кредитов, Сверхсметные кредиты и дополнительные сметы. § 74. Заключение бюджетов. Отчеты по исполнению государственного бюджета СССР. § 75. Финансово-бюджетная дисциплина.

§ 65. Квартальные планы исполнения бюджета

1. Бюджет, утвержденный в установленном порядке, обращается к исполнению, которое заключается, с одной стороны, в исчерпывающей и своевременной мобилизации предусмотренных бюджетом ресурсов, а с другой — в бесперебойном финансировании мероприятий в соответствии с отпущенными по бюджету ассигнованиями и в меру выполнения производственных планов.

Согласно конституциям СССР и союзных республик, принятие мер по осуществлению государственного бюджета СССР и государственных бюджетов союзных республик возложено соответственно на Совет Министров СССР и советы министров союзных республик (ст. 68 Конституции СССР; ст. 45 Конституции РСФСР). По местным бюджетам эти меры принимаются исполкомами подлежащих советов (ст. 71 Положения о местных финансах СССР).

Непосредственное исполнение бюджета осуществляется через соответствующие финансовые органы (сельские бюджеты исполняются самими сельскими советами). На эти органы возложены все мероприятия по организации поступления и расходования бюджетных средств, их учет, контроль и наблюдение за правильностью расходования в точном соответствии с действующими законами и утвержденными бюджетными назначениями, а также администрирование основных доходных источников (налоги и сборы, государственные займы и пр.). Вместе с тем в исполнении бюджета участвует кассовый аппарат, который принимает и концентрирует бюджетные средства и выдает их по назначению. В исполнении бюджета участвует также широкий круг учреждений, администрирующих отдельные доходные источники и производящих расходование бюджетных средств.

Весь процесс исполнения бюджетов точно регламентирован законодательством и инструкциями Министерства финансов СССР в целях обеспечения выполнения бюджетного плана и устранения перебоев, немедленно отражающихся на хозяйстве и строительстве, а также для предупреждения всякого рода злоупотреблений. При этом установлены четкий порядок исполнения бюджета, взаимоотношения участвующих в нем учреждений и лиц, круг их прав, обязанностей и ответственности.

Основными законодательными актами, регулирующими порядок исполнения бюджетов, являются: Положение о бюджетных правах СССР и союзных республик (ст. ст. 28—45), Положение о местных финансах СССР (ст. ст. 71—80) и Положение о кассовом исполнении единого государственного бюджета СССР¹. На основе этих законов НКФ СССР изданы в 1934 г. Правила исполнения единого государственного бюджета и местных бюджетов.

Однако исполнение бюджета отнюдь не сводится к механическому выполнению различного рода операций по приему, расходованию и учету бюджетных средств, а представляет собой один из основных и решающих этапов бюджетного планирования.

Так как бюджет является основным и ведущим финансовым планом социалистического государства, то его исполнение подчиняется общим принципам исполнения государственного народнохозяйственного плана. Составление плана является лишь началом планирования.

«Только бюрократы могут думать, — указывает товарищ Сталин, — что плановая работа заканчивается составлением плана. Составление плана есть лишь начало планирования. Настоящее плановое руководство разворачивается лишь после составления плана, после проверки на местах, в ходе осуществления, исправления и уточнения плана»².

План не воплощается в жизнь самотеком, — необходима организация выполнения плана. Неотъемлемым элементом этой организации и планового руководства является проверка исполнения плана. «Если же планы не связаны с проверкой исполнения, то они обращаются в бумажку, в пустышку» (Молотов, Доклад на XVIII съезде партии).

Методом, сочетающим проверку исполнения планов с их корректированием в процессе исполнения, является составление на основе годовых планов на отдельные отрезки года.

Непосредственным продолжением годового планирования служит составление и утверждение квартальных народнохозяйственных и оперативных планов. Квартальные планы конкрети-

¹ СЗ СССР 1929 г., № 31, ст. 283.

² Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 10-е, стр. 413.

зируют выполнение заданий годового плана на квартал, вносят в годовой план уточнения в соответствии с вновь выявленными в ходе исполнения плана возможностями и ресурсами, закрепляют достигнутые успехи, активизируют отстающие участки и устраняют вскрытые недочеты. Применение квартальных планов усиливает действенность и маневренность годового народнохозяйственного плана.

Квартальные народнохозяйственные планы устанавливают для всех отраслей хозяйства качественные и количественные показатели (объем производства и капитальных работ, снижение себестоимости, фонды заработной платы, товарооборот и пр.). Поскольку бюджет поκειται на показателях народнохозяйственного плана, квартальные народнохозяйственные планы определяют как величину бюджетных доходов в квартале, так и объем и направление расходов и тем самым обязывают к квартальному бюджетному планированию.

Однако квартальное бюджетное планирование обусловлено не только зависимостью бюджетных доходов и расходов от показателей квартальных народнохозяйственных планов, но и тем, что сам бюджет является планом, которому по своей природе присущи указанные выше общие принципы планирования.

2. Стоящие перед финансовой системой ответственные задачи по исчерпывающей мобилизации доходов и контролю за максимально эффективным использованием каждого рубля требуют своевременного ее реагирования на все процессы, происходящие в хозяйстве, и активного воздействия финансовых рычагов на проведение режима экономии в расходах, на вскрытие и вовлечение в бюджет имеющихся в хозяйстве резервов (снижение себестоимости, ускорение оборачиваемости средств и пр.).

Исполнение расходной части бюджетов не сводится к финансированию в течение года отдельных отраслей хозяйства и учреждений путем автоматического отпуска бюджетных средств по их требованию в пределах ассигнований, предусмотренных годовым бюджетом. Общий принцип бюджетного финансирования заключается в том, что бюджетные средства отпускаются в строгом соответствии с фактическим выполнением количественных и качественных показателей производственно-оперативных планов и в меру освоения ранее отпущенных средств.

Все это требует при реализации годового бюджета гибкой маневренности финансирования. Квартальное бюджетное планирование призвано уточнять размеры бюджетных ассигнований учреждениям и хозяйственным организациям в зависимости от хода фактического выполнения ими производственно-оперативных планов и обеспечивать проведение жесткого режима экономии в расходе.

Наконец, ввиду неравномерности в течение года поступлений доходов и производства расходов для устранения перебоев в финансировании учреждений, содержимых по отдельным бюд-

жетам, возникает необходимость в планировании исполнения бюджетов с учетом сроков реализации доходов, сезонности и срочности производства расходов.

По всем этим соображениям в порядке непосредственного продолжения годового бюджетного планирования по всем бюджетам в пределах утвержденных годовых назначений соответствующими финансовыми органами до начала каждого квартала составляются квартальные планы исполнения бюджета¹.

В основе квартальных планов исполнения бюджетов лежат квартальные народнохозяйственные планы, утвержденные годовые бюджеты, отчеты об их исполнении за предшествующий период года, отчетные данные о состоянии сети и контингентов социально-культурных учреждений и исполнении производственных программ хозорганами, задания вышестоящих финансовых органов по плану поступления государственных доходов в планируемом квартале и проекты (заявки) министерств и отделов исполкомов по доходам и расходам на квартал.

Вместе с квартальными планами исполнения соответствующих бюджетов финансовые органы составляют квартальные планы передачи в нижестоящие бюджеты пособий из фондов регулирования или изъятий доходов в эти фонды, а также определяют фонды заработной платы по каждому ведомству, состоящему на планируемом бюджете, и по каждому нижестоящему бюджету в целом.

Квартальные планы исполнения бюджетов утверждаются соответственно Советом министров СССР и советами министров союзных и автономных республик и исполкомами советов депутатов трудящихся. Одновременно утверждаются квартальные фонды заработной платы по всем ведомствам и по каждому нижестоящему бюджету и планы финансирования нижестоящих бюджетов (отчисления и пособия по фондам регулирования, дотации, ссуды).

На основе утвержденных квартальных бюджетов Министерства финансов СССР и союзных республик составляют по согласованию с ведомствами квартальные росписи доходов и расходов по полной бюджетной классификации, а также месячные кассовые планы исполнения бюджетов, необходимые для регулирования расходования бюджетных средств в соответствии с движением их наличности.

Если к моменту составления квартального плана исполнения бюджета годовой бюджет еще не будет утвержден, расходы по квартальному бюджету определяются исходя из сети учреж-

¹ Инструкция Наркомфина СССР от 22 июля 1944 г. № 390 «О порядке составления квартальных планов исполнения республиканских и местных бюджетов».

дений, переходящей на новый бюджетный год, и норм прошлого года, а также особых постановлений Совета министров СССР и советов министров союзных республик. Расходы по финансированию хозяйственных организаций и развертыванию сети новых учреждений и мероприятий определяются в соответствии с показателями народнохозяйственного плана на планируемый квартал.

Квартальные планы исполнения бюджетов составляются с обязательным покрытием всех намечаемых на квартал расходов ожидаемыми к поступлению в этом квартале доходами. В исключительных случаях, когда по сезонным условиям поступления доходов или производства расходов в квартальном плане образуется временный кассовый разрыв и он не может быть сбалансирован, советы министров союзных и автономных республик и исполкомы советов депутатов трудящихся возбуждают ходатайства о выдаче краткосрочных ссуд из союзного, республиканского или вышестоящего местного бюджета. Если кассовое исполнение краевого, областного или городского бюджета осуществляется местным коммунальным банком предварительно до возбуждения ходатайства о выдаче ссуды из вышестоящего бюджета, должно быть использовано право коммунальных банков выдавать местным советам краткосрочные ссуды на покрытие кассового разрыва. Эти ссуды выдаются на срок не свыше одного месяца в пределах календарного года и в размерах, не превышающих 10% основного капитала банка¹.

В случае отказа в выдаче краткосрочной ссуды из коммунального банка или вышестоящего бюджета и при предоставлении ее в меньшем против испрашиваемого размере квартальный план исполнения бюджета должен быть пересмотрен с тем, чтобы расходы были приведены в полное соответствие с ожидаемыми к поступлению доходами.

Если в процессе исполнения бюджета выяснится, что доходная часть квартального плана не будет выполнена в полной сумме и не может быть компенсирована образовавшейся экономией в расходах, финансовые органы вносят в советы министров союзных и автономных республик и исполкомы советов депутатов трудящихся предложения о сокращении на соответствующую сумму расходной части квартального плана.

Утвержденные квартальные планы исполнения бюджетов со всеми приложениями представляются вышестоящему финансовому органу, который рассматривает их в порядке надзора (соответствие народнохозяйственному плану, годовому бюджету, ходу выполнения производственных планов, состоянию сети и контингентов, правильность исчисления доходов и пр.). Помимо соответствующих указаний подведомственному финансовому ор-

¹ СЗ СССР 1935 г. № 60, ст. 486.

гану вышестоящий финансовый орган в случае необходимости входит в Совет министров СССР, совет министров союзной или автономной республики или исполком с представлением о приостановке или отмене в той или иной части решений нижестоящих исполнительных органов по квартальным планам исполнения бюджетов.

§ 66. Учреждения, осуществляющие кассовое исполнение государственного бюджета СССР¹

1. Кассовое исполнение союзного, республиканского и местных бюджетов, т. е. прием, хранение и расходование поступающих средств, строится на основе принципа единства кассы по каждому бюджету и строгого разграничения учреждений и лиц, которым предоставлено право производить расходы из бюджетных средств, от тех, кто хранит и выдает эти средства.

Все доходы каждого бюджета полностью сосредотачиваются на одном счете в кассовом органе, исполняющем данный бюджет, откуда в установленном порядке и производятся денежные выдачи состоящим на бюджете учреждениям и предприятиям. Учреждения, администрирующие бюджетные доходы, не имеют права задерживать у себя собираемые ими суммы и производить из них какие-либо расходы; все поступившие доходы должны полностью сдаваться в кассовый орган, исполняющий бюджет.

Только такая концентрация всех бюджетных средств гарантирует полноту и единство их учета и дает возможность правильно распределять всю наличность денежных ресурсов в соответствии с планом производства расходов. При единстве бюджетного хозяйства и единстве кассы всем государственным расходам соответствует вся совокупность государственных доходов и устанавливается единый режим в получении средств для всех отраслей хозяйства.

Основным органом по кассовому исполнению государственного бюджета СССР по всем звеньям бюджетной системы являются учреждения Государственного банка. Лишь в отдельных городах, с разрешения в каждом случае Министерства финансов СССР, функции кассового аппарата по местному бюджету выполняют местные коммунальные банки. Капиталовложения по всем бюджетам реализуются через систему специальных банков долгосрочных вложений (Промбанк, Сельхозбанк, Цкомбанк, Торгбанк).

Государственный банк выполняет следующие обязанности по исполнению государственного бюджета СССР:

¹ Положение о кассовом исполнении единого государственного бюджета СССР, утвержденное ЦИК и СНК СССР 24 апреля 1929 г. (СЗ СССР 1929 г. № 31, ст. 283); Положение о местных финансах СССР, ст. ст. 72¹—72¹⁰ (СЗ СССР 1929 г. № 31, ст. 284).

1) принимает доходы по союзному, республиканским и местным бюджетам и зачисляет их в соответствующие бюджеты;

2) оплачивает расходы по союзному, республиканским и местным бюджетам;

3) производит отчисления от доходов республиканских бюджетов в бюджеты автономных республик и местные бюджеты;

4) ведет в установленном объеме учет бюджетных доходов, кредитов и расходов;

5) составляет месячные и годовые отчеты по кассовому исполнению бюджетов;

6) принимает внебюджетные и депозитные средства учреждений, состоящих на союзном, республиканских и местных бюджетах, и оплачивает расходы за счет этих средств;

7) осуществляет контроль за расходованием учреждениями и организациями фондов заработной платы¹.

Все расходы по союзному бюджету на территории всего Союза, а по республиканским бюджетам союзных республик на территории данной республики, местные учреждения Госбанка оплачивают вне зависимости от поступления государственных доходов на месте производства расходов. Регулирование и балансирование счетов доходов и расходов по бюджету СССР и по бюджету РСФСР производится Правлением Госбанка совместно с Министерством финансов СССР или Министерством финансов РСФСР, по принадлежности, по бюджетам же остальных союзных республик — соответствующей республиканской конторой Госбанка совместно с министерством финансов союзной республики.

Оплата расходов по местным бюджетам производится учреждениями Госбанка только в пределах наличности средств на текущем счете соответствующего бюджета. Это непосредственно вытекает из принципа единства кассы, при котором все доходы каждого местного бюджета сосредотачиваются на одном текущем счете в Госбанке, с которого оплачиваются в том же учреждении Госбанка и все расходы этого бюджета.

При выполнении кассовых операций по бюджетам учреждения Госбанка, как правило, проверяют только соблюдение правил оформления платежных и расходных документов и следят за наличием остатка свободных кредитов по союзному и республиканским бюджетам и свободных средств на текущих счетах местных бюджетов и учреждений, финансируемых по этим бюджетам. Исключением из этого положения являются операции по финансированию МТС и по расходованию средств на заработную плату. При финансировании МТС учреждения Госбанка проверяют соответствие использованных ими бюджетных средств выполнению производственно-финансовых планов. По расходам на

¹ Правила исполнения единого госбюджета и местных бюджетов, 1934 г., ст. 2, 5—19, 77—87.

заработную плату учреждения Госбанка проверяют наличие в бюджетном учреждении утвержденного фонда заработной платы и соответствие наличного штатного контингента и ставок заработной платы зарегистрированным финансовыми органами. Кроме того, учреждения Госбанка производят периодическую проверку расходования фондов заработной платы на месте в бюджетных учреждениях по документальным данным.

Исполнение сельских бюджетов производится непосредственно самим сельским советом. Сельские советы, осуществляя все операции по расходам сельских бюджетов, принимают только доходы по местным имуществам и предприятиям, по государственной пошлине и самообложению (налоги и сборы принимают налоговые агенты районных финансовых отделов). Отчисления в сельские бюджеты от государственных налогов и доходов и передачу в эти бюджеты поступлений по местным налогам производят районные отделения Госбанка, перечисляя их на текущие счета сельсоветов.

Пригородные сельские советы, а также сельские советы, находящиеся в одном населенном пункте с учреждениями Госбанка, все поступающие доходы ежедневно сдают полностью в учреждения Госбанка, которые зачисляют их на текущий счет сельского совета. Средства, необходимые для производства расходов, выдаются с этого текущего счета только по чекам сельского совета. Всем остальным сельским советам для производства текущих расходов предоставляется право оставлять у себя денежную наличность в пределах общего лимита, устанавливаемого для каждого сельского совета райисполкомом в зависимости от местных условий (отдаленности от кредитного учреждения, состояния путей и средств сообщения, потребности в расходах и пр.). Излишек денежной наличности сверх установленного лимита сельский совет должен немедленно сдавать в отделение Госбанка для хранения его на текущем счете. Те сельские советы, которые находятся в пунктах, где нет отделения Госбанка, но имеются сберегательные кассы, обязаны сдавать указанную наличность денежных средств в сберегательные кассы. Если же сельский совет расположен в таком пункте, где нет ни отделения Госбанка, ни сберегательной кассы, он хранит денежную наличность по своему выбору в ближайшем отделении Госбанка или сберегательной кассе.

В целях обеспечения бюджетной самостоятельности сельских советов законом установлено, что единственным распорядителем текущего счета сельского совета является председатель сельского совета или лицо, заменяющее его на время его отсутствия.

Принудительное списание средств с текущих счетов сельских советов вышестоящими организациями может производиться только по решениям судебных органов, а также по особым постановлениям райисполкома лишь в случаях:

а) незаконного зачисления в сельский бюджет сумм, принад-

лежащих союзному, республиканским или вышестоящим местным бюджетам;

б) невыполнения сельским советом обязательств по погашению ссуд, выданных из средств вышестоящих бюджетов;

в) невыполнения сельским советом обязательств по установленным при утверждении бюджета отчислениям в фонды регулирования;

г) необходимости выплаты райисполкомом за счет бюджета сельского совета задолженности по заработной плате работникам социально-культурных учреждений;

д) неуплаты сельским советом взносов на социальное страхование¹.

2. Кроме указанных основных органов, осуществляющих кассовое исполнение бюджетов, вспомогательным аппаратом в этом отношении, созданным для удобства плательщиков и для приближения к ним кассовых органов, являются: 1) государственные трудовые сберегательные кассы; 2) приходные кассы коммунальных банков; 3) налоговые агенты районных финансовых отделов; 4) учреждения Министерства связи и 5) кассы специальных сборщиков.

На государственные трудовые сберегательные кассы в области исполнения государственного бюджета СССР возлагаются: 1) прием от населения государственных и местных налогов и сборов с ежедневной сдачей поступивших сумм в учреждения Госбанка; 2) выплата персональных и академических пенсий, а также выплата по орденам и медалям СССР; 3) хранение на текущих счетах в указанных выше случаях средств сельских и поселковых бюджетов.

Приходные кассы коммунальных банков принимают от городского населения государственные и местные налоги с ежедневным перечислением поступивших сумм в учреждения Госбанка.

Налоговые агенты районных финансовых отделов принимают от сельского населения и не реже двух раз в неделю сдают в учреждения Госбанка государственные и местные налоги, платежи по государственному обязательному страхованию, штрафы, налагаемые финансовыми органами, штрафы и платежи, присуждаемые народными судами за невыполнение в срок обязательных поставок сельскохозяйственных продуктов, а также от уполномоченных сельских советов по размещению государственных займов собранные ими суммы взносов по подписке на государственные займы.

Учреждения Министерства связи принимают государственные и местные налоги и доходы, внебюджетные средства и депозиты в порядке почтовых и телеграфных переводов, адресуемых учреждениям Госбанка, финансовым органам или учреждениям, в ведении которых находятся соответствующие доходные источники.

¹ СЗ СССР 1935 г. № 42, ст. 358.

Кассы специальных сборщиков по приему государственных и местных доходов организуются при учреждениях, которым на основании особых постановлений правительства или местных исполкомов предоставлено право собирать строго определенные виды доходов (таможни, порты, лесхозы, управления рынками, судебные учреждения и пр.). Все собранные суммы кассы специальных сборщиков обязаны ежедневно сдавать в учреждения Госбанка.

Как правило, кассы специальных сборщиков не имеют права производить из собранных доходов какие-либо расходы. В изъятие из этого положения кассам таможен разрешено производить из поступивших доходов возврат излишне взысканных таможенных сборов и выдачу или перечисление по назначению принятых депозитов. Кроме того, кассам отдаленных от учреждений Госбанка таможен предоставлено право оплачивать из принятых ими доходов заработную плату своему персоналу и предусмотренные по сметам хозяйственные и операционные расходы. Нотариальные конторы из собранных доходов производят возврат сумм, внесенных в конторы для передачи третьим лицам.

От вспомогательных касс по приему доходов следует отличать кассы учреждений. В крупных учреждениях при наличии значительного количества рабочих и служащих и при необходимости частой выдачи авансов подотчетным лицам с разрешения соответствующего финансового органа могут быть организованы свои кассы. Кассы учреждений предназначаются исключительно для временного хранения: 1) не розданной заработной платы рабочим и служащим и стипендий, которые могут оставаться в кассе не более трех дней со дня получения сумм из банка; 2) не выданных подотчетным лицам авансов, также не более трех дней со дня получения их из банка; 3) остатков авансов, сданных подотчетными лицами для взноса в банк.

Контроль над работой учреждений Госбанка, а также местных коммунальных банков и касс специальных сборщиков по кассовому исполнению бюджетов и инструктирование в этом отношении кассового аппарата возложены на соответствующие финансовые органы. В соответствии с этим финансовые органы имеют право производить проверку в учреждениях Госбанка и других кассовых учреждениях постановки учета бюджетных операций, своевременности перечислений в бюджет платежей со счетов налогоплательщиков, правильности отчислений от государственных налогов и доходов в республиканские и местные бюджеты и пр. При обнаружении каких-либо нарушений в кассовом исполнении бюджета, учете и отчетности финансовые органы требуют от кассовых учреждений немедленного устранения этих нарушений¹.

¹ «БФХЗ», 1932 г., № 44/45.

§ 67. Исполнение доходной части государственного бюджета СССР¹

1. Доходная часть союзного, республиканских и местных бюджетов исполняется по государственным и местным налогам финансовыми органами, по размещению государственных займов — государственными сберегательными кассами, по государственным сборам и пошлинам — теми учреждениями, которыми они взимаются, и по неналоговым доходам — государственными предприятиями и учреждениями, в ведении которых находятся имущества и другие источники неналоговых доходов.

Утвержденные по квартальным планам исполнения бюджетов доходные назначения являются твердыми заданиями для тех органов, которые администрируют соответствующие доходы.

Ответственность за своевременное и полное поступление в бюджет всех сумм, предусмотренных бюджетом по государственным, кооперативным и общественным организациям, возлагается на плательщиков. Плательщики обязаны сами исчислить и внести в установленные сроки причитающиеся с них платежи в бюджет. Колхозы и отдельные граждане уплачивают свои платежи в бюджет по получении от финансовых органов или других учреждений, администрирующих бюджетные доходы, платежных извещений о начисляемой сумме платежа и его сроке (кроме рабочих и служащих, налоги с которых удерживаются предприятиями и учреждениями при выдаче заработной платы).

На финансовые органы в области исполнения доходов государственного бюджета СССР возложены планирование поступления доходов, исчисление и взимание государственных и местных налогов с населения, контроль за удержанием всеми учреждениями и предприятиями платежей в бюджет с рабочих и служащих, а также систематическая проверка выполнения всеми государственными, кооперативными и общественными организациями своих обязательств перед бюджетом, т. е. правильности исчисления платежей в бюджет и своевременности и полноты их уплаты.

Все платежи в бюджет учреждениями, предприятиями и организациями вносятся в учреждения Госбанка СССР. Отдельные граждане могут сдавать причитающиеся с них платежи, как указано выше, кроме учреждений Госбанка, также налоговым агентам, в кассы специальных сборщиков, в сберегательные кассы и в приходные кассы коммунальных банков, а также переводить через учреждения Министерства связи. При приеме денег кассовыми органами, исполняющими бюджет, плательщику выдается квитанция, которая удостоверяет произведенный платеж. Такое же значение имеет и расписка учреждений Министерства связи

¹ Правила исполнения единого государственного и местного бюджета и операций по внебюджетным средствам и доходам (НКФ СССР, 1934).

в приеме перевода платежей в бюджет, причем день сдачи перевода считается днем уплаты.

В случае, если платеж производится после установленного срока, кассовые учреждения, исполняющие бюджет, начисляют пеню. Размеры пени установлены следующие: а) с государственных, кооперативных и общественных предприятий и организаций по всем налоговым и неналоговым платежам — 0,05% за каждый день просрочки, по местным налогам и сборам — 0,1%; б) с отдельных граждан по всем государственным и местным налогам и сборам — 0,2%, кроме налога на холостяков, одиноких и малосемейных граждан и налога на лошадей единоличных хозяйств, по которым взимается 0,1%.

Пеня взыскивается за каждый день просрочки, начиная со следующего дня после наступления срока платежа включительно по день вноса денег в кредитное учреждение или на почту, а при перечислении со счета плательщика — по день списания сумм кредитным учреждением с расчетного или текущего счета плательщика на счет бюджета.

Поручения о перечислении платежей в бюджет со счетов плательщиков должны выполняться банком в день поступления поручений. При несвоевременности выполнения этих поручений банк уплачивает бюджету пеню в размере 0,05% за каждый день.

Если за плательщиком кроме текущего платежа числятся недоимка и штраф, то из поступившей суммы прежде всего погашаются недоимка прошлых лет и пеня за нее, затем просроченный платеж текущего года и пеня на него, далее штраф и, наконец, текущий платеж.

Все поступившие непосредственно от плательщиков и сданные вспомогательными кассовыми органами суммы учреждения Госбанка зачисляют по принадлежности в союзный или соответствующие республиканские и местные бюджеты.

По государственным доходам и налогам, поступления по которым распределяются между союзным, республиканскими и местными бюджетами, учреждения Госбанка производят отчисления из внесенных сумм в республиканские и местные бюджеты. При этом в случае установления по отдельным государственным доходам и налогам различных процентов отчислений для входящих в состав автономной республики, края или области административных единиц учреждения Госбанка регулируют расчеты по отчислениям с тем, чтобы в целом по автономной республике, краю или области отчисления по каждому налогу или доходу не превышали среднего процента, утвержденного для автономной республики, края или области.

2. Если какие-либо платежи в бюджет внесены плательщиками неправильно или излишне, они зачисляются финансовыми органами в погашение недоимок, числящихся за плательщиком. При отсутствии недоимок внесенная сумма при наличии пись-

менного согласия плательщика может быть обращена финансовыми органами в уплату предстоящих платежей. Если согласия на такой зачет плательщиком не будет дано, излишне внесенные суммы подлежат возврату. Все возвраты бюджетных доходов, администрируемых как финансовыми органами, так и другими учреждениями, производятся только по чекам, выдаваемым финансовыми органами.

Возврат и зачет платежей по доходам, администрируемым финансовыми органами, производится по письменным заявлениям плательщиков, поданным в срок не более года со дня взноса денег, с приложением документов, удостоверяющих поступление денег в бюджет и подтверждающих переплату. Если переплата будет установлена самим финансовым органом, а также в случае переплат по платежам сельского населения, собираемым налоговыми агентами, возврат производится без заявлений плательщиков по данным перерасчета, составляемого финансовым отделом.

Возврат платежей по доходам, не администрируемым финансовыми органами, производится последними на основании решений соответствующих учреждений, в ведении которых находится доходный источник.

Если возвращаемая сумма при поступлении была распределена между различными бюджетами, то возврат в целях упрощения техники дела производится из средств каждого бюджета в долях (процентах), установленных для распределения в момент возврата, а не тех, которые применялись при взносе платежа.

Возвращаемые суммы местных доходов списываются с текущих счетов местных бюджетов. При отсутствии средств на этих счетах списание производится за счет республиканского бюджета союзной республики с последующим возмещением из средств местных бюджетов.

§ 68. Исполнение расходной части государственного бюджета СССР. Распорядители кредитов.¹

1. Все средства союзного, республиканских и местных бюджетов находятся соответственно в непосредственном ведении правительства СССР, союзных республик и советов депутатов трудящихся. Распоряжение этими средствами, согласно утвержденным квартальным планам исполнения бюджетов, осуществляется от имени правительства и советов министерствами финансов СССР, союзных и автономных республик и финансовыми

¹ Положение о бюджетных правах СССР и союзных республик, ст. ст. 28—32; Положение о местных финансах СССР, ст. ст. 58 и 72; Правила исполнения единого государственного бюджета и местных бюджетов, 1934, п. «б», ст. ст. 20, 100—107; см. также постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 13 сентября 1926 г. (СУ РСФСР. 1926 г. № 59, ст. 459).

отделами, а в сельских и поселковых советах — исполкомами этих советов.

Функции хозяйственно-организаторскую, культурно-воспитательную, по охране социалистической собственности и по военной защите страны Советское государство осуществляет через соответствующие государственные органы — министерства, отделы исполкомов и отдельные учреждения. В связи с этим советским органам должны быть предоставлены необходимые финансовые средства, без которых не могут быть выполнены лежащие на них задачи. Поэтому министерствам, ведомствам и отделам исполкомов предоставлено право распоряжаться средствами, отпускаемыми по бюджету для соответствующих отраслей хозяйства, а отдельным учреждениям — на их содержание и на проводимые ими мероприятия.

Суммы, назначенные по утвержденному бюджету на выполнение отдельных расходов носят название бюджетных кредитов. Бюджетные кредиты имеют крупное правовое значение. Одно из основных положений советского бюджетного права заключается в том, что ни один расход не может быть произведен из бюджетных средств без наличия кредита, внесенного в соответствующий бюджет. Вместе с тем в целях обеспечения расходования бюджетных средств в строгом соответствии с прямым назначением, установленным органами, утвердившими бюджет, все бюджетные кредиты специализированы, т. е. должны расходоваться только на те именно нужды и в том объеме, как это предусмотрено соответствующими бюджетными подразделениями. Тем самым бюджетные кредиты определяют направление и масштаб деятельности всех учреждений. Допущение бескредитных расходов (на нужды, не предусмотренные бюджетом или сверх его ассигнований) и расходование кредитов не по прямому назначению являются преступным действием, влекущим за собой судебную ответственность.

Кредиты по союзному и республиканским бюджетам союзных республик подразделяются на сметные и сверхсметные. Сметными кредитами называются кредиты, которые предусмотрены смета́ми учреждений по утвержденному бюджету. Сверхсметными являются такие кредиты, которые предоставляются учреждениям дополнительно в случае возникновения у них необходимости в неотложных расходах, не предусмотренных смета́ми. Эти кредиты предоставляются за счет резервных фондов Совета министров СССР и советов министров союзных республик по особым в каждом отдельном случае постановлениям советов министров.

2. Руководители учреждений, которым предоставлено право распоряжаться теми или иными ассигнованиями по бюджету, носят название распорядителей кредитов. По объему предоставленных им прав распорядители кредитов разделяются на главных (первой степени), второй степени и третьей степени.

Главными распорядителями кредитов по союзному и республиканским бюджетам являются министры и лица, стоящие во главе центральных учреждений, имеющих самостоятельные сметы. Министры и руководители центральных учреждений могут передоверять свои права по распоряжению кредитами в целом или частично своим заместителям или начальникам центральных управлений, доводя об этом до сведения соответствующего Министерства финансов и конторы Госбанка.

По местным бюджетам главными распорядителями кредитов являются заведующие отделами советов, а в сельских и поселковых советах — председатели советов.

Главные распорядители кредитов распоряжаются бюджетными средствами не только на мероприятия, осуществляемые ими непосредственно, но и отпущенными на расходы всех подведомственных им учреждений и предприятий.

Главным распорядителям кредитов предоставлено право распределять кредиты между подведомственными им учреждениями (распорядителями второй и третьей степени), передвигать в установленном законом порядке с разрешения финансовых органов кредиты из одних подразделений расходной сметы в другие и передавать кредиты от одного нижестоящего распорядителя кредитов другому. По местным бюджетам главные распорядители кредитов, кроме того, распределяют между подведомственными им учреждениями денежные средства местного бюджета, предоставляемые в покрытие бюджетных кредитов.

Распорядителями кредитов второй степени являются заведующие учреждениями, в распоряжение которых главные распорядители открывают кредиты как на расходы этих учреждений, так и для распределения между подведомственными им распорядителями третьей степени.

Распорядители кредитов второй степени имеют право распределять состоящие в их ведении кредиты между подведомственными учреждениями и передавать кредиты от одного подведомственного распорядителя другому. Наличие местного бюджета у каждого совета депутатов трудящихся позволяет не прибегать по местным бюджетам к делению распорядителей кредитов по территориальному признаку и не устанавливать, как правило, распорядителей второй степени.

По отношению к открытым в их распоряжение кредитам и подведомственным учреждениям распорядители второй степени обладают аналогичными правами и несут ту же ответственность, что и главные распорядители.

Главным распорядителям кредитов и распорядителям второй степени по всем бюджетам предоставлено право задерживать открытие и приостанавливать действие уже открытых нижестоящим распорядителям кредитов и приостанавливать оплату чеков с бюджетных счетов (по местным бюджетам — с текущих счетов) этих распорядителей в случаях нарушения последними

бюджетной дисциплины, несвоевременного представления отчетности, невыполнения ведомственных распоряжений и явной нецелесообразности производимых расходов.

В соответствии с предоставленными правами на главных распорядителей кредитов и распорядителей второй степени возлагается ответственность за правильное, хозяйственно целесообразное и своевременное распределение кредитов (по местным бюджетам — и денежной наличности) между подведомственными учреждениями, за расходование как у себя, так и подведомственными распорядителями предоставленных средств по прямому назначению, за соблюдение правил бюджетной дисциплины, а также за правильную постановку счетоводства и отчетности у себя и в подведомственных учреждениях и за своевременное представление финансовым органам отчетности о произведенных расходах.

Распорядителями кредитов третьей степени являются заведующие учреждениями и должностные лица, получающие в свое распоряжение кредиты от главных распорядителей или распорядителей второй степени только для непосредственного расходования средств на удовлетворение потребностей учреждения или на проведение мероприятий (широкий круг культурно-просветительных, лечебных и прочих учреждений). Эти распорядители имеют право только производить расходы в соответствии с открытыми им кредитами и дальнейших переводов кредитов делать не могут.

Распорядители третьей степени несут ответственность за соблюдение бюджетной дисциплины, за расходование предоставленных им средств по назначению, за правильное и точное ведение учета и за своевременное представление установленной отчетности.

Права распорядителей кредитов третьей степени по союзному и республиканским бюджетам союзных республик предоставляются руководителям учреждений главными распорядителями кредитов, а по местным бюджетам — по решениям соответствующих исполкомов. Эти права предоставляются при наличии значительного объема финансово-материальных операций и при условии обеспечения в учреждении правильной постановки учета и отчетности. По законодательству РСФСР права распорядителей третьей степени предоставлены всем директорам неполных средних и средних школ, а также заведующим начальными школами, имеющими не менее 160 учащихся, кроме финансируемых по сельским бюджетам¹.

Предоставление учреждениям прав распорядителей кредитов третьей степени имеет существенное значение для быстрого разрешения хозяйственных и финансовых вопросов, для широкого

¹ СУ РСФСР 1934 г. № 25, ст. 138.

развития местной инициативы и стимулирования непосредственной заинтересованности учреждений в экономном, наиболее эффективном и своевременном использовании средств, а также для установления четкой ответственности за состояние хозяйства отдельных учреждений и выполнение возложенных на них задач.

§ 69. Открытие кредитов по союзному бюджету и бюджетам союзных республик на Госбанк ¹

1. Право на получение бюджетных средств распорядители кредитов приобретают с момента утверждения соответствующего бюджета. Но так как кассовые органы, исполняющие бюджеты, отделены от распорядителей кредитов и им не подчинены, это право может быть осуществлено только после того, как кассовые органы получают разрешение от финансового органа, в ведении которого находятся средства соответствующего бюджета, на отпуск этих средств распорядителям кредитов с указанием направления и размеров расходов. Вместе с тем бюджетные средства представляются распорядителям не автоматически в утвержденных по бюджету размерах, а в зависимости от соблюдения ряда условий (см. ниже), наличие которых проверяется финансовыми органами. Поэтому фактическую возможность распоряжения бюджетными средствами и производства расходов руководители учреждений и организаций получают только после так называемого открытия финансовыми органами кредитов.

Открытие кредитов по союзному бюджету и республиканским бюджетам союзных республик состоит в том, что соответствующее министерство финансов по требованию главного распорядителя уполномочивает Госбанк на финансирование из бюджета учреждений на точно указанные цели и в определенных размерах. Только в отдельных строго установленных Министерством финансов СССР случаях учреждения Госбанка оплачивают бюджетные расходы без предварительного открытия кредитов. Это допускается тогда, когда расход в каждом отдельном случае непосредственно связан с применением действующего закона и им точно регламентирован, но в то же время нельзя заранее установить, где и в каких размерах эти расходы будут иметь место. К числу этих расходов относятся: выплаты пенсий и пособий семьям военнослужащих и пособий многодетным матерям, выдачи по орденам, возмещение сберегательным кассам расходов по оплате выигрышей и купонов по государственным займам и пр.

Кредиты открываются на основании и в пределах утвержденных квартальных планов исполнения бюджетов. Кредиты

¹ Правила исполнения единого государственного и местных бюджетов, ст. ст. 108—127.

по союзному бюджету и республиканским бюджетам союзных республик на социально-культурные мероприятия, управление, финансирование народного хозяйства в части пополнения собственных оборотов средств хозорганов, на отпуск им дотаций и на операционные расходы, а также на внелимитные затраты по объектам, сметная стоимость которых ниже 100 тыс. руб., открываются на Госбанк. По союзному бюджету и республиканскому бюджету РСФСР кредиты открываются главным распорядителям кредитов министерствами финансов СССР и РСФСР только на Московское бюджетное отделение Госбанка. По республиканским бюджетам остальных союзных республик кредиты открываются министерствами этих республик на республиканские конторы Госбанка.

Кредиты на финансирование капитальных затрат открываются на соответствующие специальные банки долгосрочных вложений.

Открытие кредитов по бюджетам производится на началах так называемого целевого финансирования. Целевое финансирование заключается в том, что средства из бюджета отпускаются на точно определенные цели, предусмотренные бюджетом, не «под план» проведения тех или иных мероприятий, а в меру фактического его выполнения (развития сети учреждений, состояния обслуживаемых ими контингентов, выполнения производственных программ и т. д.) и освоения ранее отпущенных средств. Поэтому открытие кредитов не производится сразу на всю сумму ассигнований, утвержденных по квартальным планам исполнения бюджета, а увязывается на основе анализа отчетности распорядителей кредитов с ходом выполнения производственно-оперативных планов и расходований ранее открытых кредитов. По получении отчетности распорядителей кредитов либо соответствующие кредиты дооткрываются, либо в счет дальнейшего финансирования засчитываются полностью или частично оставшиеся неиспользованными кредиты, открытые в предшествующие кварталы.

На социально-культурные мероприятия и на содержание органов управления по союзному и республиканским бюджетам перед началом квартала обычно открывается 75% квартальных ассигнований, а по получении отчета за предшествующий квартал (в I квартале — годового отчета) в пределах остальных 25%.

Документом на открытие кредитов служат расходные расписания, составляемые главными распорядителями кредитов и представляемые ими по союзному бюджету в Министерство финансов СССР, а по республиканским бюджетам союзных республик — министерства финансов союзных республик. Расходное расписание представляет собой поручение Госбанку открыть кредит определенному главному распорядителю с указанием сметных подразделений и сумм по каждому из них.

Расходные расписания составляются особо на расходы по подведомственным главному распорядителю учреждениям, на расходы по централизованным мероприятиям, осуществляемым главным распорядителем, и на расходы по содержанию учреждения главного распорядителя.

Из кредитов для подведомственных учреждений производится только перевод кредитов в распоряжение этих учреждений. Составление отдельных расходных расписаний по кредитам для подведомственных учреждений, по централизованным мероприятиям и на расходы учреждений и раздельный учет их в Госбанке имеют своей целью усилить контроль за использованием бюджетных средств по прямому назначению и не допустить расходования средств на управление за счет кредитов на социально-культурные мероприятия, а также расходования средств на содержание аппарата вышестоящего распорядителя кредитов за счет кредитов, предназначенных для подведомственных ему учреждений.

Главные распорядители кредитов и распорядители второй степени переводят открытые им кредиты подведомственным учреждениям по бюджетным поручениям. Эти поручения содержат предложение конторе Госбанка, на счетах которой состоят кредиты главного распорядителя, уменьшить определенные кредиты, а отделению Госбанка по местному нахождению подведомственного учреждения — открыть этому учреждению соответствующие кредиты.

В отдельных случаях открытые кредиты могут быть главным распорядителем (второй степени) полностью или частично отозваны обратно, например вследствие невыполнения учреждением установленного для него плана или прекращения осуществления какого-либо мероприятия. Отзыв кредитов производится также по бюджетным поручениям.

Кредиты на затраты по народному хозяйству, финансируемые через Госбанк, открываются соответствующим министерством финансов тоже по расходным расписаниям, составляемым по каждому виду финансирования отдельно (оборотные средства, государственная дотация, операционные расходы).

2. Бюджетное финансирование пополнения оборотных средств осуществляется не под утвержденный производственный план, а в соответствии с развертыванием производства, торговли и эксплоатационной деятельности предприятий и хозяйственных организаций, с учетом состояния их собственных оборотных средств и фактического дополнения утвержденных нормативов. В связи с этим открытие кредитов на пополнение оборотных средств допускается лишь при условии представления главками отчетных балансов на последнюю отчетную дату в соответствии с положением о бухгалтерских отчетах и балансах государственных и кооперативных хозяйственных организаций.

Кредиты на пополнение оборотных средств открываются, как правило, главку министерства на его бюджетный счет с одновременным перечислением средств по разнорядке главка на бюджетные счета трестов или расчетные счета предприятий, не входящих в тресты. На расчетном счете главка может оставаться (для последующего распределения) не более 10% общей суммы открытых кредитов. При открытии кредитов на пополнение оборотных средств финансовые органы на основе анализа бухгалтерской отчетности осуществляют контроль за сохранностью и правильностью использования собственных оборотных средств, за ускорением их оборачиваемости (динамика остатков годовых изделий и запасов) и за соблюдением платежно-расчетной дисциплины (дебиторская и кредиторская задолженность). В соответствии с этим кредиты на пополнение оборотных средств не открываются в тех случаях, когда будет установлено, что наличие собственных оборотных средств превышает норматив, когда наличие материальных ценностей ниже норматива, в случае использования оборотных средств не по назначению и при допущении значительной дебиторской задолженности.

3. Кредиты по государственной дотации предприятиям открываются министерствами финансов главкам в меру выполнения утвержденных программ по выработке или реализации продукции¹ на основании представленной главками оперативной отчетности. Главки разассигновывают кредиты между входящими в их состав трестами путем перевода кредитов на бюджетные счета трестов. Тресты перечисляют эти кредиты либо на расчетные счета отдельных предприятий в соответствии с количеством произведенной продукции и размером разницы между себестоимостью единицы продукции и установленной планом отпускной ценой (без налога с оборота), либо на бюджетные счета предприятий, если дотация отпускается на реализованную продукцию. В последнем случае на расчетные счета предприятий кредиты перечисляются учреждениями Госбанка по представлении предприятиями документов о количестве реализованной продукции.

По ряду отраслей народного хозяйства за счет бюджета финансируются так называемые операционные расходы. К этим расходам относятся затраты по народному хозяйству, непосредственно связанные с производственной деятельностью предприятий, но не создающие материальных ценностей и не включаемые в себестоимость продукции (расходы на изобретательство, на опытные работы, на содержание военизированной охраны и пр.). Финансирование этих расходов производится в пределах утвержденных по бюджету смет в порядке, аналогичном расходам на социально-культурные мероприятия и на управление.

¹ В одних отраслях хозяйства дотации отпускаются на выработанную продукцию, в других — на реализованную.

§ 70. Финансирование капитальных вложений и открытие кредитов на спецбанки

1. Для усиления контроля за целевым и наиболее эффективным использованием отпускаемых на капитальное строительство государственных средств, внедрения хозрасчета на стройках и удешевления строительства, финансирование капитального строительства осуществляется через специальные банки долгосрочных вложений. В системе Министерства финансов СССР организовано четыре специализированных, применительно к отдельным отраслям хозяйства, банка долгосрочных вложений: банк финансирования капитального строительства промышленности, транспорта и связи (Промбанк), банк финансирования социалистического земледелия (Сельхозбанк), банк финансирования капитального строительства торговли и кооперации (Торгбанк) и банк финансирования коммунального и жилищного строительства (Цекомбанк) ¹.

Для выполнения своих функций спецбанки организуют сеть местных филиалов; там же, где этих филиалов не открыто, спецбанки проводят свою работу через филиалы Госбанка по соглашению с последними ². Кассовое обслуживание спецбанков (сосредоточение денежных средств спецбанков и выполнение их платежных поручений) производится Госбанком.

В целях обеспечения реального контроля спецбанков все средства, предназначенные на капитальное строительство, полностью концентрируются в спецбанках и только через них расходуются на строительство.

Бюджетные ассигнования на капитальные вложения, предусмотренные квартальными бюджетами, перечисляются финансовыми органами соответствующим спецбанкам. Амортизационные отчисления, предназначенные на капитальное строительство, перечисляются предприятиями непосредственно в спецбанки; вложения на эту цель за счет прибыли вносятся в спецбанки либо непосредственно предприятиями, либо централизованным порядком — через тресты и главные управления ³.

Поручения о перечислении в спецбанки предназначенных на капитальные вложения собственных средств хозорганов исполняются Госбанком непосредственно после платежей в бюджет ⁴.

Спецбанки обязаны контролировать поступление установленных по квартальным планам собственных вложений предприятий (амортизации, прибыли); в случае невзноса этих средств

¹ СЗ СССР 1932 г. № 31, ст. 191; 1934 г. № 36, ст. 282; 1936 г. № 32, ст. 285, № 33, ст. 303, № 45, ст. 385; 1937 г. № 65, ст. 289.

² Цекомбанк осуществляет свою работу на местах через местные городские коммунальные банки.

³ СЗ СССР 1932 г. № 59, ст. 352.

⁴ СЗ СССР 1938 г. № 9, ст. 58; 1939 г. № 4, ст. 17.

спецбанки ставят об этом в известность соответствующее главное управление, которое обязано дать распоряжение Госбанку о принудительном списании со счета предприятия причитающейся Промбанку суммы.

Одним из мероприятий, обеспечивающих полную аккумуляцию ресурсов для капиталовложений, является установленное постановлением СНК СССР от 29 апреля 1943 г. взыскание через финансовые органы в бесспорном порядке с хозяйственных организаций и предприятий фактически начисленных по отчетному балансу, но не внесенных своевременно в спецбанки сумм амортизации, прибыли и других средств, предназначенных на финансирование капитального строительства.

Спецбанки финансируют лишь те стройки, которые имеют утвержденный в установленном порядке титул, технический проект и смету к нему, в пределах сметной стоимости каждого объекта стройки. Выдача средств стройкам, т. е. самое финансирование, производится в соответствии с утвержденными квартальными планами финансирования, фактически внесенными собственными средствами хозорганов и открытыми кредитами по бюджету¹.

Строительство, выполняемое подрядным способом, финансируется банком на основании договоров заказчиков с подрядчиками. Заказчик осуществляет контроль и технический надзор за выполнением объема работ и их качеством в соответствии с техническим проектом и сметой, приемку работ по актам и расчеты с подрядчиком в соответствии с договором.

Оплата счетов подрядчика производится ежемесячно за фактически выполненный объем работ по актам приемки, составленным заказчиком и подрядчиком на основании технического обмера законченных работ. Такой порядок расчетов обеспечивает контроль за выполнением объема строительных работ и стимулирует их скорейшее окончание.

Работы, выполненные в первую и вторую декады, оплачиваются банком по акцептованным заказчиком промежуточным счетам подрядчика, без приложения актов приемки, с последующим зачетом этих сумм при оплате месячных счетов.

Счет подрядчиком должен быть выписан в соответствии со сметой и по установленным нормам и ценам. В случае превышения цен банк не оплачивает счета, несмотря на наличие акцепта заказчика. Кроме счетов за выполненные работы, банк оплачивает также счета подрядчика на строительные материалы, завезенные на площадку.

При финансировании строительства, выполняемого хозяйственным способом, применяется в основном тот же порядок,

¹ См. Правила финансирования строительства Промбанком, утвержденные СНК СССР 26 февраля 1938 г. (СЗ СССР 1938 г. № 9, ст. 58).

что и в отношении подрядного строительства. Место подрядчика занимает начальник строительства (или отдела капитального строительства), а место заказчика — директор строящегося (или действующего) предприятия. Для получения денег банку представляются акты приемки. Расчеты между стройкой и действующим предприятием производятся на тех же основаниях, как между заказчиком и подрядчиком. Средства строительству, производимым хозяйственным способом, выдаются лишь в меру выполнения плана.

2. Важнейшей функцией спецбанков является контроль за использованием отпускаемых на строительство государственных средств. Цель его — не допускать внепланового строительства, строительства объектов, не имеющих проектов и смет, воспрепятствовать путем строгого соблюдения лимитов финансирования, строительных норм, цен на строительные материалы и т. п. бесхозяйственному и незаконному расходованию средств¹.

Банк оплачивает счета на строительные материалы и гужевые перевозки в пределах твердых государственных цен, а за оборудование — по ценам, предусмотренным в договорах и указанным в соответствующих прейскурантах и ценниках. Средства на заработную плату выдаются лишь по бухгалтерским справкам о фактически начисленной заработной плате.

Наряду с предварительным контролем спецбанки производят последующий контроль за финансированием строительства путем анализа представляемой предприятиями и строительными ежемесячной отчетности и обследования на месте выполненных работ.

Спецбанки осуществляют контроль за соблюдением стройками финансовой дисциплины, за использованием средств по назначению, не допуская использования средств эксплуатации на капитальное строительство и, наоборот, использования средств капитального строительства на нужды эксплуатации.

Управляющим конторами спецбанков предоставлено право в случаях, если ими будет установлена бесхозяйственность в строительстве (резкое несоответствие между затратами средств и выполненной программой строительства, незаконное использование оборотных средств, грубые нарушения финансовой дисциплины), прекращать финансирование впредь до решения вышестоящего хозяйственного органа.

Кредиты по бюджету на капитальные вложения открываются финансовыми органами на специальные банки долгосрочных вложений (кроме внелимитных затрат стоимостью менее 100 тыс. руб., которые финансируются через Госбанк).

Для открытия кредитов на капитальные вложения главные распорядители кредитов на основании утвержденных годовых и

¹ О контроле спецбанков при финансировании капитального строительства — см. СЗ СССР 1933 г. № 28, ст. 169.

квартальных балансов доходов и расходов и бюджетов представляют соответствующему министерству финансов годовые и квартальные планы финансирования капитальных вложений с распределением их по сметным подразделениям и с указанием источников покрытия (бюджет, прибыль, амортизация и пр.). После проверки этих планов министерство финансов делает на них разрешительную надпись об открытии кредитов. Экземпляры плана представляются в соответствующий спецбанк для исполнения и главному распорядителю кредитов в качестве уведомления об открытии кредита.

На основе квартальных планов финансирования банк долгосрочных вложений открывает главному распорядителю кредитов лимит финансирования. Этот лимит предоставляется только в пределах сумм покрытия плана финансирования бюджетными средствами; на источники покрытия за счет собственных вложений лимит открывается в пределах фактически поступивших собственных средств. Исходя из годовых и квартальных планов финансирования министерства представляют спецбанкам планы финансирования по отдельным главам и стройкам.

Для оплаты расходов по открытым кредитам на капитальные вложения министерства финансов периодически перечисляют спецбанкам необходимые денежные средства из общей наличности соответствующих бюджетов.

§ 71. Открытие кредитов по местным бюджетам

1. По местным бюджетам Госбанк оплачивает расходы лишь в пределах наличности средств в данном местном бюджете. Для регулирования использования распорядителями кредитов наличности бюджетных средств по местным бюджетам установлен особый порядок. Госбанк учета кредитов по местным бюджетам не ведет, и они открываются финансовыми органами только главным распорядителям. Открытие кредитов производится финансовыми органами ежеквартально по расходным расписаниям, представляющим выписки из росписи по квартальному плану исполнения бюджета. Кредиты открываются особо на расходы по подведомственным главному распорядителю кредита учреждениям, на осуществляемые им централизованные мероприятия и на содержание учреждения главного распорядителя. Кредиты по подведомственным учреждениям разассигновываются главным распорядителем между распорядителями третьей степени путем посылки им особых извещений с указанием сметных подразделений и сумм по каждому из них.

Для предоставления фактической возможности получения денег по открытым кредитам распорядителям кредитов по местным бюджетам в учреждении Госбанка, исполняющем местный бюджет, открываются текущие счета, на которые финансовые

отделы перечисляют средства с текущего счета местного бюджета. Это перечисление производится либо одновременно с открытием кредитов на всю их сумму, либо в большинстве случаев несколько раз в месяц (не чаще 3—4 раз), по мере накопления наличности на текущем счете местного бюджета. Распорядителям кредитов третьей степени открывается один текущий счет, главным же распорядителям — три счета, в соответствии с назначением кредитов (для подведомственных учреждений, на централизованные мероприятия и на расходы учреждения). На текущие счета распорядителей кредитов третьей степени средства перечисляются главным распорядителем¹ с его текущего счета для подведомственных учреждений.

Путем регулирования перечисления наличности на текущем счете распорядителей кредитов в обеспечение открытых кредитов финансовые органы осуществляют финансирование отделов и подведомственных им учреждений в меру фактического выполнения их оперативно-производственных планов и освоения ранее отпущенных средств (по данным месячного отчета).

2. Для обеспечения своевременной выплаты заработной платы учителям районным отделам народного образования в учреждениях Госбанка открывается особый текущий счет («На заработную плату учителям»). Не позже чем за десять дней до срока выплаты заработной платы учреждениям Госбанка представляется отделами народного образования справка о суммах, необходимых для выплаты заработной платы учителям, с приложением поручений финансовых отделов на перечисление этих сумм из местного бюджета на указанные специальные счета отделов народного образования. По получаемым справкам учреждения Госбанка бронируют соответствующие суммы на счетах местных бюджетов, прекращая в случае необходимости выдачу средств с этих счетов на другие нужды (исключение допускается только в отношении расходов на питание в детских и лечебных учреждениях). По накоплении необходимой наличности, но не позже чем за пять дней до срока выплаты заработной платы, соответствующие суммы перечисляются на счета отделов народного образования, а общий счет районного бюджета разбронировывается².

Если средств, накопленных на текущем счете районного бюджета и перечисленных к 15-му числу месяца на выплату зарплат учителям, окажется недостаточно, отделение Госбанка перечисляет на специальный счет отдела народного образования

¹ В отдельных районах бухгалтерский учет исполнения смет отделов исполкомов централизован в районном финансовом отделе; в этих случаях открытие кредитов распорядителям третьей степени и перечисление средств на их текущий счет производится непосредственно райфо по поручениям отделов исполкомов.

² Постановление СНК СССР 10 апреля 1936 г. о порядке выплаты заработной платы учителям (СЗ СССР 1936 г. № 19, ст. 168); инструкция НКФ СССР и Госбанка СССР от 21 февраля 1945 г. № 94/922.

по выплате зарплаты учителям все последующие поступления доходов по районному бюджету до 19-го числа.

В тех случаях, когда средства, перечисленные на специальный счет районного отдела народного образования до 19-го числа не обеспечивают полной выплаты заработной платы учителям, райисполкомом производится позаимствование средств из целевых бюджетных резервов. Эти резервы образованы с 1 января 1945 г. по всем районным бюджетам в размере месячного фонда заработной платы учителей сельских школ и двухнедельного фонда медицинских работников со специальным назначением обеспечить в необходимых случаях своевременную выплату заработной платы учителям и медицинским работникам. Резерв находится в распоряжении райисполкомов. Позаимствование средств из целевых бюджетных резервов производится только на основании решения райисполкома для выплаты заработной платы учителям сельских школ не ранее 19-го числа соответствующего месяца, для выплаты заработной платы медицинским работникам — не ранее дня, установленного для выплаты этой заработной платы. Суммы, позаимствованные из целевых бюджетных резервов, должны восстанавливаться районными финансовыми отделами, начиная со следующего дня получения средств из резерва. Для этой цели районные финансовые отделы обязаны ежедневно, впредь до полного восстановления позаимствованной суммы, перечислять на счет резерва все доходы, поступающие на текущий счет районного бюджета, за исключением средств, необходимых для оплаты расходов на питание в детских и лечебных учреждениях и на содержание больных.

3. По расходам местных бюджетов на финансирование хозяйственных организаций (пополнение оборотных средств, внелимитные затраты и пр.) текущие счета для этих организаций не открываются. На основании планов исполнения бюджета и представляемых отделами сведений о выполнении хозорганами производственных программ и освоении ранее отпущенных сумм финансовые отделы перечисляют соответствующие средства с текущего счета местного бюджета на расчетные счета хозорганов. Также непосредственно с общего текущего счета местного бюджета оплачиваются расходы, производимые за счет местного бюджета самими финансовыми отделами (погашение ссуд, дотации нижестоящим бюджетам, отчисления в фонды регулирования и пр.).

По финансированию капитальных вложений по местным бюджетам применяется тот же порядок, как и по союзному и республиканским бюджетам союзных республик.

По сельским бюджетам, как правило, распорядителей третьей степени не имеется. Поэтому все документы, по которым необходимо производить платежи из сельского бюджета, поступают в сельские советы и оплачиваются им непосредственно.

§ 72. Порядок использования открытых кредитов¹

1. Выдача денег на расходы учреждений, состоящих на бюджете, производится учреждениями Госбанка по чекам общекановского образца, составляемым распорядителем кредитов.

Чеки подразделяются на именные — применяемые при выдаче денег прямым кредиторам, авансов и на выплату заработной платы, и расчетные — для перечисления в учреждении Госбанка с одного счета на другой без выдачи наличных денег. В расчетном чеке вместо получателя указывается, на какой счет следует перечислить деньги. Чеки сохраняют силу в течение десяти дней, не считая дня выдачи, кроме чеков, выписанных в последнюю декаду декабря, срок действия которых истекает 31 декабря.

Чеки являются недействительными и возвращаются предъявителю: 1) если в чеке имеются исправления или подчистки; 2) если чек предъявлен по истечении десяти дней со дня его выдачи; 3) при недостаточности кредита, на который выписан чек, а по местным бюджетам — при недостаточности сумм на текущем счете распорядителя кредитов; 4) если в чеке отсутствует точное наименование счета, с которого должно быть произведено списание сумм; 5) если подписи и печать на чеке не совпадают с образцами, имеющимися в банке, или номер чека не соответствует нумерации бланков чеков, выданных учреждению.

Другим кассовым документом по расходам за счет бюджета является платежное поручение по перечислению сумм на другие счета. Платежные поручения, имеющие те же реквизиты, что и расчетные чеки, применяются в тех случаях, когда из причитающейся к выдаче учреждению или предприятию суммы должны быть произведены какие-либо удержания; в этих случаях составляются чек на выдачу сумм за вычетом удержаний и платежное поручение на перечисление удержанной суммы на соответствующие счета.

Расчеты бюджетных учреждений с хозяйственными организациями за отпускаемые товары и за услуги производятся, как правило, в безналичном порядке путем перечисления средств со счета на счет. Наличными деньгами могут производиться только однородные расчеты на сумму на свыше 1000 руб.

При выдаче заработной платы распорядители кредитов обязаны истребовать из учреждений Госбанка денежные средства в строгом соответствии с наличным составом рабочих и служащих и установленными ставками в пределах штатов, фондов и ставок заработной платы, зарегистрированных финансовыми органами. Контроль в этом отношении возложен на учреждения Госбанка,

¹ Ст. 8 Положения о кассовом исполнении единого государственного бюджета СССР; Правила исполнения единого государственного бюджета и местных бюджетов ст. ст. 13—198; инструкция Госбанка СССР № 206 от 31 июля 1940 г. по кассовому исполнению государственного бюджета СССР, ст. ст. 144—171; Положение о чеках (СЗ СССР 1929 г. № 73, ст. 697).

которые выдают средства на заработную плату бюджетным учреждениям только по предъявлении регистрационной карточки о регистрации штатов и фондов заработной платы и по представлении при получении заработной платы за вторую половину месяца специальной справки о штатном и фактическом составе служащих и о начисленном фонде заработной платы. Госбанку предоставляется право производить фактическую проверку на месте правильности представленных справок¹.

Не выданная отдельным рабочим и служащим заработная плата может оставаться на хранении в учреждении не более трех дней, а затем сдается на восстановление кредита.

Одновременно с выпиской чека на заработную плату распорядители кредитов обязаны выписывать платежные поручения на перечисление на соответствующие счета удержаний из заработной платы (налоги, государственные займы) и сумм по социальному страхованию. Без представления этих платежных поручений чеки на выдачу заработной платы Госбанком не принимаются.

2. А в а н с ы. Все расчеты бюджетных учреждений с другими организациями и предприятиями, а также с отдельными лицами, за приобретаемые у них материальные ценности, оказываемые услуги и выполненные работы производятся, как правило, через учреждения Госбанка путем перечисления средств или уплаты наличными прямым кредиторам. В изъятие из этого общего правила в случае затруднительности произвести точный расчет предстоящего расхода или определить, кто явится прямым кредитором, а также в случае особой отдаленности учреждения от филиалов Госбанка, допускается выдача вперед из бюджета кредитов подотчетных сумм (авансов) соответствующим должностным лицам.

Авансы выдаются: а) на расходы операционного характера (заготовки, строительство и пр.) тем сотрудникам, которым поручено выполнение работ, производимых хозяйственным способом или вне местонахождения учреждений Госбанка; б) на административно-хозяйственные расходы тем должностным лицам, на обязанности которых лежит производство этих расходов; в) на расходы по служебным командировкам — командируемым лицам.

Авансы на операционные расходы выдаются в сумме не свыше 1000 руб. При обширности работ, сезонном их характере, а также в тех случаях, когда работы производятся в отдален-

¹ Постановление СНК СССР от 23 апреля 1939 г. № 547 об усилении контроля за соблюдением установленных штатов, ставок и фондов заработной платы служащих («ФХБ», 1939 г., № 13—14); постановление СНК СССР от 15 августа 1939 г. № 1214 о порядке контроля за расходованием фондов заработной платы по бюджетным и хозрасчетным организациям (СП СССР 1939 г. № 49, ст. 395); инструкция Госбанка СССР от 9 сентября 1939 г. № 158 по применению постановления СНК СССР № 1214 («ФХБ», 1939 г. № 29—30, ст. 24). См. по этому вопросу выше, § 15.

ных от учреждений Госбанка местностях, предельная сумма аванса может быть повышена до половины суммы месячного кредита по соглашению главных распорядителей кредитов с соответствующим финорганом. Указанные нормы исчисляются не на одно лицо, а на весь кредит по данному сметному подразделению. Поэтому если из этого подразделения одному лицу уже выдан аванс, исчерпывающий норму, то другому аванс не может быть выдан до представления первым лицом отчета об израсходовании аванса.

Авансы из кредитов на административно-хозяйственные расходы могут выдаваться в размере: для центральных учреждений СССР и союзных республик — до 500 руб., для местных учреждений союзного и республиканского значения, а также для центральных органов автономных республик и областей (краевых), органов — до 300 руб., для районных и городских органов — не свыше 200 руб. и для сельских и поселковых — 100 руб. Отступления от этих норм в необходимых случаях допускаются только с разрешения соответствующего финансового органа.

Авансы на командировки выдаются по примерному расчету причитающейся командированному лицу суммы суточных, квартирных и проездных денег, составленному на основании правил о служебных командировках¹.

Лица, получившие авансы, ответственны за их сохранение, за правильное их использование, за своевременное представление отчетов в израсходовании авансов и за своевременный возврат неизрасходованных остатков аванса.

Выдача нового аванса допускается только по представлении отчета в израсходовании предыдущего аванса. Если предыдущий аванс не оправдан полностью, новый аванс тому же лицу может быть выдан только в исключительных случаях, причем сумма нового аванса уменьшается на неоправданную сумму прежнего аванса. Однако при отдаленности получателя аванса от финансирующего его учреждения выдача последующего аванса может производиться и до получения отчета по предыдущему авансу, но при условии представления отчета при следующем (через один аванс) требовании аванса.

Суммы, необходимые на содержание изыскательских партий, научных экспедиций и т. п., работающих в местностях, далеко отстоящих от учреждений Госбанка, выдаются их руководителям в виде аванса. Размер аванса определяется полной суммой месячных средств, отпущенных на содержание указанных учреждений; при особой отдаленности места работы размер аванса может быть повышен по соглашению главного распорядителя кредитов с соответствующим финансовым органом.

Лица, получившие авансы, должны представлять руководителям учреждений отчеты в израсходовании выданных им сумм

¹ Правила о служебных командировках (СП СССР 1940 г. № 16, ст. 387).

с приложением документов, удостоверяющих правильность показанных в отчете расходов. По авансам на операционные и административно-хозяйственные расходы отчеты представляются в полумесячный срок со дня получения аванса, по авансам на командировки — не позже трех дней по возвращении из командировки, по авансам на содержание отдаленных учреждений — одновременно с требованием об отпуске следующего (через один) аванса.

В тех случаях, когда по условиям расходования аванса невозможно получение счетов по всем расходам, по мелким расходам, не превышающим каждый в отдельности 20 руб., документы могут не представляться.

Не израсходованные из полученного аванса суммы возвращаются не позже трех дней по возвращении из командировки или по истечении срока аванса.

Лица, получившие авансы и не представившие отчетов и оправдательных документов, а также не сдавшие в установленные сроки остатков от авансов, подвергаются дисциплинарной, а в отдельных случаях и уголовной ответственности¹.

3. Восстановление кредитов. Не израсходованные по назначению остатки бюджетных сумм, полученных распорядителями кредитов или выданных в виде авансов, сдаются на восстановление кредитов: по союзному и республиканским бюджетам союзных республик — в те учреждения Госбанка, в которых данным распорядителям открыты кредиты, а по местным бюджетам — в те кредитные учреждения, где у распорядителей имеются текущие счета. Восстановление кредитов заключается в том, что на внесенную в учреждение Госбанка сумму неизрасходованных бюджетных средств по союзному и республиканским бюджетам увеличивается остаток кредита как в учреждении Госбанка, так и в учреждении распорядителя кредитов. По местным бюджетам и республиканским бюджетам автономных республик на сумму внесенных неизрасходованных бюджетных средств учреждение Госбанка увеличивает остаток наличности на текущем счете распорядителя кредитов, а распорядитель кредитов в своем учете увеличивает как остаток наличности на текущем счете, так и остаток соответствующих кредитов.

Кредиты восстанавливаются лишь в том случае, если сданные на восстановление суммы внесены до конца года и вносителем точно указаны все необходимые для восстановления данные (бюджет, его год, сметное подразделение). Суммы, сданные по истечении года или без указания необходимых реквизитов, зачисляются не на восстановление кредитов, а в доходы соответствующего бюджета.

Если суммы на восстановление кредитов сданы не в то учреж-

¹ Положение о кассовом исполнении единого государственного бюджета, ст. ст. 10—19; Правила исполнения единого государственного бюджета и местных бюджетов, ст. ст. 175—188.

дение Госбанка, откуда они получены, они бесплатно пересылаются учреждением Госбанка, принявшим эти суммы, в то учреждение Госбанка, которое их выдало. Если, однако, сданная сумма меньше 25 руб., она зачисляется в месте поступления в доходы того бюджета, по которому финансируется данный распорядитель, о чем последний ставится в известность¹.

4. Порядок взыскания с бюджетных учреждений по исполнительным документам. Взыскание с бюджетных учреждений по исполнительным документам (приказы Госарбитража, исполнительные листы, судебные приказы) производится за счет ассигнований по смете учреждения.

Если исполнительный документ выдан на сумму, превышающую определенный лимит (200 тыс. руб. для учреждений, состоящих на союзном бюджете, 50 тыс. руб. — на бюджете союзных республик и 10 тыс. руб. — на республиканском бюджете автономной республики и местных бюджетах), взыскатель передает этот документ для производства взыскания Министерству финансов СССР, союзной или автономной республики, местному финансовому органу или сельскому совету, в зависимости от того, по какому бюджету финансируется учреждение, с которого производится взыскание. Финансовые органы в пятидневный срок обязаны дать распоряжение банку об оплате исполнительных документов с указанием сметных подразделений, за счет которых должно быть произведено взыскание. Сельский совет оплачивает исполнительные документы сам за счет должника из средств сельского бюджета; в случае неуплаты сельским советом в пятидневный срок взыскание по исполнительному документу производится райисполкомом путем списания (по постановлению райисполкома) с текущего счета сельского совета.

Если взыскиваемая сумма меньше указанного выше размера, исполнительный документ направляется взыскателем непосредственно в учреждение банка и оплачивается им за счет всех имеющихся на бюджетном счете должника кредитов и средств, за исключением находящихся на счете подведомственных должнику распорядителей кредита. Если остаток кредитов или средств на бюджетном счете должника не покрывается всей взыскиваемой суммой, то оставшая сумма оплачивается банком при следующем очередном открытии кредитов или перечислении средств должнику.

В таком же порядке непосредственно самим банком производится взыскание независимо от суммы, когда оно обращается на текущие счета внебюджетных средств, а также во всех случаях по приказам учреждений, имеющих право бесспорного взыскания платежей².

¹ Правила исполнения единого государственного бюджета и местных бюджетов, ст. ст. 189—193.

² СЗ СССР 1937 г. № 51, ст. 218 и инструкция Госарбитража, НКФ СССР, НКЮ и Госбанка СССР («ФХБ», 1939 г. № 8—9, ст. 59).

5. Расчеты с кредиторами и дебиторами и списание дебиторской задолженности учреждений, состоящих на бюджете.

Все распорядители кредитов обязаны своевременно производить в пределах открытых им кредитов расчеты по причитающимся с них платежам, не допуская образования кредиторской задолженности. Образование этой задолженности вследствие отсутствия или недостатка соответствующих кредитов по бюджету является нарушением бюджетной дисциплины, так как означает, по существу, самовольное использование государственных средств сверх размеров, установленных утвержденным бюджетом.

Дебиторская задолженность в бюджетных учреждениях может образоваться в связи с выдачей подотчетных сумм, а также авансов и задатков государственным и кооперативным хозяйственным организациям. Эти авансы и задатки могут выдаваться только с разрешения в каждом отдельном случае соответствующего финансового органа.

При выдаче разрешения финансовый орган устанавливает сроки зачета задатка или аванса, причем задаток или аванс подлежат полному зачету ко времени окончания срока действия договора, но не позже 31 декабря года, в котором он выдается.

В изъятие из этого общего порядка распорядителям кредитов предоставлено право самостоятельно разрешать вопрос о выдаче авансов и задатков: а) по договорам, заключаемым с научно-исследовательскими учреждениями и высшими учебными заведениями, за счет ассигнований на научно-исследовательские работы, но не свыше 25% суммы договора; б) подрядным строительным организациям в размере до 15% от суммы договора на оплату заготовленных подрядчиком строительных материалов и на покрытие затрат на незаконченное производство; в) учреждениям Министерства связи по расчетам за телеграммы и междугородние переговоры по телефону¹.

Распорядители кредитов обязаны принимать все зависящие от них меры к взысканию по истечении установленных сроков дебиторской задолженности вплоть до предъявления иска в органы суда или государственного арбитража.

Списание дебиторской задолженности со счетов бюджетных учреждений допускается только при установлении полной безнадежности взыскания. Основанием для признания безнадежности взыскания задолженности являются: а) вступившие в законную силу решения суда или арбитража об отказе в удовлетворении иска учреждения; б) несостоятельность должника (юри-

¹ Постановление СНК СССР от 17 октября 1932 г. «Об изменении порядка выдачи авансов и задатков» (СЗ СССР 1932 г. № 74, ст. 454); инструкция НКФ СССР от 31 декабря 1939 г. («Сборн. приказов и инструкций НКФ СССР», т. I, ст. 168).

дического лица), удостоверенная судебным органом; в) неплатежеспособность должника (физического лица), удостоверенная судебным исполнителем; г) выписка из актов гражданского состояния о смерти должника или признание нотариальной конторой либо судом безвестно отсутствующего умершим при отсутствии у него имущества; д) истечение исковой давности.

Сумма безнадежной задолженности списывается учреждениями с разрешения главного распорядителя кредитов, которое сообщается соответствующему финансовому органу с указанием оснований к списанию и мер, которые были приняты для взыскания долга, и причин их безуспешности. Безнадежная задолженность по сметам главных распорядителей кредитов списывается по согласованию с соответствующим финансовым органом¹.

§ 73. Передвижение кредитов. Сверхсметные кредиты и дополнительные сметы

1. Открытые кредиты должны расходоваться распорядителями кредитов в строгом соответствии с прямым сметным назначением. Обращение бюджетных ассигнований, предусмотренных одними сметными подразделениями на нужды, учитываемые другими подразделениями, или на расходы, вовсе не включенные в смету, является недопустимым нарушением плановой и бюджетной дисциплины².

В отдельных исключительных случаях, когда в процессе исполнения бюджета возникает необходимость уточнить план бюджетных расходов и изменить направление средств в хозяйстве, допускается так называемое передвижение кредитов. Передвижение кредитов заключается в увеличении кредита по тому сметному подразделению, ассигнования по которому недостаточны для выполнения плана, за счет уменьшения на равную сумму кредита по подразделению, где отпущенные средства могут быть уменьшены без ущерба для дела (экономия в расходах, незаполнение контингентов, более позднее развертывание мероприятий, чем намечено планом, и т. п.).

По союзному и республиканским бюджетам передвижения кредитов из параграфа в параграф и из статьи в статью в пределах параграфа может производиться главным распорядителем кредитов с разрешения соответствующего министерства финансов. При этом, однако, не разрешается передвигать кредиты из статей и в статьи «Заработная плата», «Стипендии» и «Капитальные вложения». Передвижение кредитов из сметы одного ведомства в смету другого может производиться только с разре-

¹ Инструкция НКФ РСФСР от 28 февраля 1941 г. № 140.

² Ст. 32 Положения о бюджетных правах СССР и союзных республик. Ст. 72 Положения о местных финансах СССР. Ст. 132 Правил исполнения единого государственного бюджета и местных бюджетов 1934 г.

шения Совета министров СССР или советов министров союзных республик¹.

Порядок передвижения кредитов по местным бюджетам, согласно союзному Положению о местных финансах (ст. 72), устанавливается законодательством союзных республик. Только передвижение кредитов из статьи в статью регламентировано постановлением СНК СССР: это передвижение может производиться главным распорядителем кредита с разрешения соответствующего финансового отдела, причем по этим бюджетам также не допускается передвижение из статей и в статьи «Заработная плата», «Стипендии» и «Капитальные вложения»².

По законодательству РСФСР, передвижение кредитов по местным бюджетам из раздела в раздел, из главы в главу и из параграфа в параграф производится в каждом отдельном случае по особому решению соответствующего исполкома³.

При нарушении учреждениями указанного выше порядка передвижения кредитов из статьи в статью финансовые органы обязаны приостанавливать выдачу им бюджетных средств впредь до восстановления неправильно израсходованных сумм, а при невыполнении этого — сокращать финансирование по соответствующим статьям на всю сумму перерасхода. Кроме того, виновные в использовании не по назначению ассигнований на заработную плату, стипендии и капитальные вложения привлекаются к судебной ответственности⁴.

2. Сверхсметные кредиты и дополнительные сметы. Если в течение бюджетного года у министерств и ведомств, состоящих на союзном и республиканских бюджетах союзных республик, возникнет неотложная необходимость в производстве расхода, который не был предусмотрен по бюджету и не может быть покрыт за счет экономии по другим расходам, то главным распорядителям кредитов предоставлено право испрашивать сверхсметные кредиты из резервных фондов соответственно Совета министров СССР и советов министров союзных республик. Ассигнования из резервных фондов производятся в каждом отдельном случае по специальным постановлениям Совета министров СССР или совета министров союзной республики по предварительному заключению министерства финансов⁵.

¹ Ст. 33 Положения о бюджетных правах СССР и союзных республик. Эта статья, однако, в связи с изменением бюджетной классификации в основном утратила силу. Вопрос о передвижении кредитов разрешается постановлением СНК СССР от 26 марта 1940 г. № 407 «О государственном бюджете СССР на 1940 г.» (см. «БФХЗ», 1940 г., № 9—10, стр. 11), а также ст. ст. 132—135 Правил исполнения единого государственного бюджета и местных бюджетов 1934 г.

² Постановление СНК СССР от 26 марта 1940 г. № 407.

³ Ст. 192 Положения о местных финансах РСФСР.

⁴ Постановление СНК СССР от 26 марта 1940 г. № 407.

⁵ Ст. ст. 34 и 35 Положения о бюджетных правах СССР и союзных республик.

По местным бюджетам при возникновении в течение года новых неотложных расходов могут составляться дополнительные к действующему бюджету сметы, в которых обязательно должны предусматриваться источники их покрытия. Этими источниками могут служить как новые, выявленные в течение года доходы, так и сверхсметные поступления по вносимым в бюджет доходам¹, а также экономия по расходам, предусмотренным бюджетом.

Все превышения фактических поступлений над сметными предположениями по доходной части каждого бюджета оставляются полностью в распоряжении союзных и автономных республик и местных советов, если они не являются результатом изменения после утверждения бюджетов союзного законодательства². Эти сверхсметные поступления могут расходоваться республиками по дополнительным бюджетам, а советами — по дополнительным сметам. Очевидно, эти бюджеты и сметы не могут составляться на увеличение таких расходов, которые строго лимитированы по народнохозяйственному плану и бюджету (капитальные вложения, фонды заработной платы, административно-хозяйственные расходы). Вместе с тем составление дополнительных бюджетов и смет допустимо вообще только при условии обеспечения выполнения расходов, предусмотренных по основному бюджету. Так как фактические результаты исполнения доходной части бюджета до окончания бюджетного года могут быть установлены лишь ориентировочно, законодательство разрешает использование превышения доходных поступлений над сметными предположениями не ранее второго полугодия, когда на основе отчетных данных за первое полугодие будет с несомненностью установлено, что исполнение доходной части бюджета обеспечивает действительное превышение доходов над сметными предположениями по годовому бюджету в целом³.

В изъятие из этого положения постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 7 января 1941 г. о мероприятиях по развитию производства товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья республикам и советам депутатов трудящихся предоставлено право полностью использовать сверхсметные поступления и экономию по бюджету (кроме ассигнований на народное образование и здравоохранение) по данным квартальных отчетов об исполнении бюджетов на организацию новых предприятий по производству товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья сверх лимитов, установленных по планам капитальных работ. (Советам министров союзных республик — до 500 тыс. руб., советам министров автономных рес-

¹ Ст. ст. 69—70 Положения о местных финансах СССР.

² Ст. 9 Положения о бюджетных правах СССР и союзных республик и ст. 7 постановления ЦИК и СНК СССР от 21 декабря 1931 г. о республиканских и местных бюджетах.

³ Там же.

публик, краевым и областным исполкомам — до 200 тыс. руб., городским и районным исполкомам до 50 тыс. руб. на одно предприятие) ¹.

Дополнительные бюджеты союзных республик утверждаются в общем порядке, установленном для утверждения бюджетов Положением о бюджетных правах СССР и союзных республик (ст. 9), а дополнительные сметы по местным бюджетам — в порядке, установленном законодательством союзных республик ². По законодательству РСФСР, дополнительные сметы утверждаются соответствующим исполкомом ³.

§ 74. Заключение бюджетов. Отчеты по исполнению государственного бюджета СССР

1. Действие союзного, республиканского и местных бюджетов прекращается 31 декабря. К концу дня 31 декабря все оставшиеся неиспользованными кредиты закончившегося года закрываются, и с 1 января выдача бюджетных средств производится только из бюджета на новый год, в который зачисляются и все поступающие после 31 декабря доходы. По местным бюджетам по истечении последнего дня бюджетного года кассовые учреждения, исполняющие эти бюджеты, перечисляют оставшиеся на текущих счетах распорядителей кредитов суммы на текущий счет средств соответствующего местного бюджета.

Распорядители кредитов обязаны принять все меры к тому, чтобы к 31 декабря закончить все расчеты с кредиторами по операциям кончающегося года. Не позднее 31 декабря все учреждения и должностные лица должны сдать в Госбанк СССР остатки неиспользованных авансов, полученных из кредитов истекшего года (кроме выданных командированным лицам, которые вносятся в учреждения Госбанка по возвращении из командировки) ⁴.

Приведенный порядок в условиях планового хозяйства и директивного характера наших планов дисциплинирует все учреждения и мобилизует их на борьбу за выполнение плана к точно установленному сроку.

Из общего порядка заключения бюджетов сделано исключение для наиболее отдаленных северных местностей РСФСР. Для районов Крайнего Севера установлен двухмесячный льготный

¹ СП СССР 1941 г. № 3, ст. 40.

² Ст. 70 Положения о местных финансах СССР.

³ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 4 апреля 1927 г. о составлении, утверждении и исполнении дополнительных смет по местным бюджетам (СУ РСФСР 1927 г. № 34, ст. 224).

⁴ Постановление СНК СССР от 28 декабря 1930 г. о порядке заключения единого государственного бюджета (СЗ СССР 1930 г. № 2, ст. 29); Правила исполнения единого государственного бюджета и местных бюджетов 1934 г., ст. ст. 208—220; Положение о местных финансах СССР, ст. 73.

срок действия кредитов, в течение которого продолжают действовать кредиты, открытые по союзному, республиканскому и местным бюджетам в прошлом году. В течение этого срока пролонгированные кредиты могут быть использованы только для расчетов по операциям, произведенным в прошлом году¹.

2. Отчеты об исполнении государственного бюджета СССР. Учет и отчетность являются важнейшим орудием планового социалистического хозяйства. На основании данных учета и отчетности осуществляется систематическая проверка исполнения планов, борьба за плановую дисциплину, вскрываются недочеты и принимаются меры, обеспечивающие выполнение плана. Правильный и своевременный учет и отчетность по исполнению бюджетов являются необходимым условием для плановой и оперативной работы всех органов, исполняющих бюджеты, для охраны социалистической собственности, осуществления целевого финансирования и для систематического контроля за расходованием средств и выполнением доходов.

Все учреждения, исполняющие союзный, республиканские и местные бюджеты, обязаны составлять и представлять соответствующим финансовым органам установленную отчетность по исполнению бюджетов. Ввиду большого значения этой отчетности Министерству финансов СССР и министерствам финансов союзных и автономных республик и местным финансовым органам предоставлено право задерживать открытие кредитов и приостанавливать действие уже открытых кредитов в случае непредставления ведомствами и учреждениями установленной отчетности².

Распорядители кредитов представляют по ведомственной линии месячную (по местным бюджетам) и квартальную отчетность и годовые отчеты. Эта отчетность содержит материалы о поступивших средствах и произведенных расходах за счет открытых кредитов, а также данные о выполнении учреждениями производственных планов. Главные распорядители кредитов сводную отчетность по ведомству в целом представляют соответствующему финансовому органу.

На основе отчетности распорядителей кредитов, а также месячной и годовой отчетности Госбанка и спецбанков, финансовые органы составляют месячную (по местным бюджетам) и квартальную отчетность и годовые отчеты по исполнению соответствующих бюджетов. Эта отчетность представляется вышестоящему финансовому органу и последовательно объединяется в отчеты по исполнению бюджета района, города, округа, обла-

¹ Постановление СНК СССР от 28 ноября 1934 г. (СЗ СССР 1934 г. № 60, ст. 442 с последующими его изменениями).

² П. «б» ст. 3 Положения о народном комиссариате финансов СССР, утвержденного ЦИК и СНК СССР 27 мая 1936 г. (СЗ СССР 1936 г. № 29, ст. 268); ст. 107 Правил исполнения единого государственного бюджета СССР и местных бюджетов 1934 г.

сти (края), государственного бюджета республик и государственного бюджета СССР.

Годовые отчеты по каждому местному бюджету рассматриваются исполкомами и утверждаются советами депутатов трудящихся по докладу исполкома и содокладу бюджетной комиссии. Кроме того, в целях укрепления плановой и бюджетно-финансовой дисциплины постановление ЦИК СССР от 13 августа 1937 г. установило, что отчеты об исполнении местных бюджетов рассматриваются исполкомами вышестоящих советов, а по бюджетам автономных республик, краев и областей—советами министров союзных республик по докладам председателей соответствующих исполкомов и содокладам финансовых органов¹.

Отчеты по исполнению государственного бюджета СССР и государственных бюджетов союзных республик вносятся Министерством финансов СССР и министерствами финансов союзных республик на рассмотрение соответственно Совета министров СССР и советов министров союзных республик. Совет министров СССР и советы министров союзных республик рассматривают отчеты по заключению Министерств государственного контроля и по одобрении отчетов представляют их Верховному Совету СССР или верховным советам союзных республик вместе с государственными бюджетами на второй за отчетным год. Верховный Совет СССР и верховные советы союзных республик утверждают отчеты по докладу Совета министров СССР или советов министров республик и содокладам бюджетных комиссий, которые предварительно детально рассматривают и проверяют отчеты.

Утвержденные отчеты по исполнению бюджетов публикуются во всеобщее сведение².

§ 75. Финансово-бюджетная дисциплина

1. Из правовой природы государственного бюджета СССР, утверждаемого в законодательном порядке, и из директивного значения финансовых планов непосредственно вытекает требование строжайшей финансовой дисциплины при их исполнении. Эта дисциплина заключается в полном и своевременном выполнении всеми учреждениями, предприятиями и организациями установленного для них плана мобилизации ресурсов для социалистического строительства и в расходовании государственных средств в точном соответствии с утвержденным бюджетом, сме-

¹ СЗ СССР 1937 г. № 7, ст. 23.

² Конституция РСФСР, ст. 105; Положение о бюджетных правах СССР и союзных республик, ст. ст. 37—41; Положение о местных финансах СССР, ст. ст. 74—78; Правила исполнения единого государственного бюджета СССР и местных бюджетов, ст. ст. 31—39; Положение о местных финансах РСФСР, ст. ст. 210—213; Положение о бюджетных правах автономных ССР, ст. ст. 36—40.

тами и финансовыми планами и при максимальной эффективности затрат.

Обязанностью всех советских учреждений, предприятий, организаций и граждан является охрана государственных имуществ, материальных ценностей и денежных средств от воров и расхитителей народного добра. Поэтому важнейшее требование финансовой дисциплины состоит, далее, в правильном и своевременном учете имуществ, материальных ценностей и денежных средств, в целесообразном и хозяйственном их использовании, соблюдении строгого режима экономии и бережливости в расходах и в правильно поставленной отчетности.

К общим требованиям финансовой дисциплины относится также безусловное соблюдение в процессе исполнения бюджета, смет и финансовых планов социалистической законности, неуклонное выполнение при мобилизации доходов и производстве расходов действующего законодательства, постановлений и распоряжений правительства и ведомственных инструкций.

Поскольку бюджет является основным государственным финансовым планом и решающей финансовой базой народнохозяйственного плана, его исполнение подчинено особо строгому режиму. Отсюда возникает понятие бюджетно-финансовой дисциплины, детально регламентированной и распространяющейся на все учреждения, предприятия и организации, обязанные вносить в бюджет те или иные платежи или финансируемые из бюджета.

В отношении исполнения утвержденного по бюджету плана государственных доходов и расходов бюджетно-финансовая дисциплина заключается: 1) в полном и в установленные сроки выполнении всеми учреждениями, предприятиями и организациями своих обязательств по платежам в бюджет; 2) в полной и своевременной сдаче в учреждения Госбанка собранных государственных доходов и в недопущении органами, администрирующими отдельные доходные источники, непосредственного расходования собранных доходов (соблюдение принципа единства кассы); 3) в использовании отпускаемых из бюджета средств только на цели, предусмотренные бюджетом, сметами и финансовыми планами, по прямому назначению ассигнований и не выходя из их пределов; 4) в расходовании бюджетных средств в соответствии с фактическим состоянием сети учреждений, обслуживаемых ими контингентов и выполнением производственно-оперативных планов; 5) в точном соблюдении лимитированных по бюджету, сметам и финансовым планам расходов (ставки и фонды заработной платы, капитальные вложения, административно-хозяйственные расходы); 6) в приобретении материальных ценностей и получении услуг в пределах предоставленных ассигнований; 7) в недопущении незаконной дебиторской и кредиторской задолженности.

К требованиям бюджетно-финансовой дисциплины о неуклонном соблюдении законности при исполнении бюджета, смет и финпланов относятся: 1) точное выполнение установленных размеров и порядка взыскания налогов, сборов и других платежей в бюджет; 2) образование внебюджетных средств лишь в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством, и использование их по прямому назначению; 3) соблюдение всех правил оформления операций с бюджетными средствами; 4) выполнение правил выдачи и расходования авансов и отчетности по ним; 5) получение средств из бюджета не ранее возникновения потребности в их расходовании; 6) производство всех расчетов непосредственно с прямыми кредиторами при соблюдении порядка безналичных расчетов; 7) выдача заработной платы не ранее установленных сроков и недопущение образования задолженности по заработной плате; 8) передвижение кредитов только в исключительных случаях и в порядке, определенном законодательством¹.

Что касается собственных средств хозрасчетных предприятий и организаций, которыми в пределах плана они могут свободно маневрировать, то, кроме точного выполнения финансовых планов, принятия мер по охране социалистической собственности и соблюдения во всех операциях строгой законности, требованием финансовой дисциплины является: 1) сохранение и восстановление оборотных средств в процессе их кругооборота; недопущение их иммобилизации и соблюдение установленной скорости оборота; 2) недопущение незаконной дебиторской и кредиторской задолженности; 3) соблюдение лимитов капитальных вложений и недопущение внепланового строительства; 4) производство административно-хозяйственных расходов в пределах утвержденной сметы; 5) соблюдение утвержденных фондов заработной платы и порядка ее выплаты; 6) выполнение заданий по накоплениям прибылей и амортизации; 7) полный и своевременный взнос не только платежей в бюджет, но и амортизационных отчислений и прибылей на капитальное строительство в спецбанки и амортизационных сумм на капитальный ремонт в учреждения Госбанка.

2. Нарушение правил бюджетно-финансовой дисциплины, т. е. расходование бюджетных средств на надобности, не предусмотренные бюджетом и сметами или свыше утвержденных ассигнований, задержка бюджетных доходов и непосредственное их расходование, направление специальных средств, депозитов и других внебюджетных средств на нужды, не соответствующие назначению этих средств, представление в кредитные учреждения заведомо неправильных документов в целях получения

¹ Правила исполнения единого государственного и местных бюджетов и операций по внебюджетным средствам и депозитам, изд. НКФ СССР, 1934 г., ст. 20.

бюджетных средств вопреки установленным правилам, незаконное перечисление бюджетных сумм в специальные средства и т. п., является действием социально опасным, подлежащим рассмотрению в уголовном порядке по ст. 111 УК РСФСР, а в случаях совершения этого нарушения повторно или при наличии корыстной и иной личной заинтересованности — по ст. 109 УК РСФСР¹. Уголовная ответственность установлена также за взимание незаконных налогов и сборов², за представление банкам ложных справок о фактически начисленной заработной плате и за расходование выданных на заработную плату сумм на другие цели³, за укрытие источников доходов, подлежащих обложению налогами, и т. п.

За нарушение правил финансово-бюджетной дисциплины привлекаются к судебной и дисциплинарной ответственности как руководители учреждений и предприятий, так и главные (старшие) бухгалтеры. На последних законом возложено наблюдение за выполнением соответствующими организациями всех требований финансового законодательства и инструкций Министерства финансов СССР⁴.

Кроме дисциплинарной и уголовной ответственности в указанных выше случаях, финансовое законодательство предусматривает особый порядок ответственности за отдельные виды нарушений финансовой и бюджетной дисциплины. Так, за несвоевременный взнос в бюджет налогов и других доходов с плательщиков взимается пеня; пеня же взыскивается с учреждений Госбанка за несвоевременное перечисление в бюджет сумм с расчетных и текущих счетов по поручениям плательщиков налогов. За непредставление необходимых для обложения налогами данных, отчетности по налогам, бухгалтерских балансов и отчетов финансовые органы имеют право налагать на виновных лиц штрафы⁵.

Во всех случаях обнаружения нарушений финансово-бюджетной дисциплины и незаконного расходования государственных средств Министерству финансов СССР предоставлено право приостанавливать бюджетное финансирование с немедленным доведением до сведения Совета министров СССР, советов министров союзных и автономных республик и местных исполкомов по принадлежности и руководителей вышестоящих хозяйственных организаций⁶. Таким же правом прекращать финансирование обладает Министерство финансов СССР по отношению к ор-

¹ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 13 сентября 1925 г. (СУ РСФСР 1925 г. № 59, ст. 459); постановление Верховного суда РСФСР от 3 ноября 1932 г. («Советская юстиция» 1932 г., № 35/36).

² СУ РСФСР 1926 г. № 11, ст. 81.

³ СЗ СССР 1935 г. № 33, ст. 285.

⁴ СЗ СССР 1932 г. № 72, ст. 440.

⁵ См. главу 12.

⁶ Постановление ЦИК СССР от 16 января 1936 г. (СЗ СССР 1936 г. № 4, ст. 34).

ганам, не представляющим установленной законом отчетности¹, не устранившим в указанные сроки допущенных нарушений штатно-сметной дисциплины, перерасходовавшим ассигнования на административно-хозяйственные расходы, нарушившим порядок передвижения кредитов и т. п.

В ряде случаев при нарушении требований финансовой дисциплины Министерство финансов СССР имеет право сокращать финансирование сравнительно с утвержденными ассигнованиями. Это относится к отпуску сумм на прирост оборотных средств в случаях, когда собственные оборотные средства хозорганов используются не по назначению или превышают установленный норматив, к фактам незаконного передвижения кредитов и невозможности восстановления неправильно израсходованных сумм, к выявленным ассигнованиям по сметам и финансовым планам на незаконное повышение ставок заработной платы служащим и завышенное ассигнований на административно-хозяйственные расходы².

Наконец, нарушение финансовой дисциплины в виде несвоевременной и неполной уплаты государственных налогов и доходов влечет за собой беспорное (с государственных предприятий и организаций и кооперации) или судебное (с колхозов и граждан) взыскание недоимок.

ГЛАВА 19

СПЕЦИАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА УЧРЕЖДЕНИЙ, СОСТОЯЩИХ НА СОЮЗНОМ, РЕСПУБЛИКАНСКИХ И МЕСТНЫХ БЮДЖЕТАХ. ДЕПОЗИТЫ

§ 76. Специальные средства. § 77. Депозиты.

§ 76. Специальные средства

Специальными средствами учреждений, состоящих на союзном, республиканских и местных бюджетах, являются их доходы, которые на основании действующего законодательства могут расходоваться на специальные цели без проведения по доходной и расходной части соответствующего бюджета.

Право иметь специальные средства предоставляется учреждениям, состоящим на союзном бюджете, Советом министров СССР. Порядок образования специальных средств учреждений, состоящих на республиканских и местных бюджетах, регулируется законодательством союзных республик. По этому законодательству право иметь специальные средства предоставляется республиканским и местным учреждениям советами министров союзных республик. Так, например, Советом министров РСФСР

¹ Ст. 3 Положения о Наркомфине СССР.

² См. выше, в соответствующих главах.

утверждены твердые перечни специальных средств учреждений, состоящих на республиканском и местных бюджетах РСФСР; изменение и дополнение этих перечней допускается только по особому в каждом отдельном случае постановлению Совета министров РСФСР.

Обращение в специальные средства каких-либо источников доходов, не отнесенных к этим средствам Советом министров СССР или советами министров союзных республик, является нарушением финансово-бюджетной дисциплины. Наблюдение и контроль за правильностью образования и использования специальных средств всеми ведомствами и учреждениями осуществляются Министерством финансов СССР, министерствами финансов союзных и автономных республик и местными финансовыми органами.

Внебюджетные специальные средства образуются по различным причинам. В одних случаях выделение их имеет строго целевой характер и аналогично переводу на хозяйственный расчет — за учреждением полностью закрепляются доходы, полученные им попутно с основной деятельностью от связанных с его функциями вспомогательных и подсобных предприятий и учреждений. Эти доходы покрывают соответствующие эксплуатационные расходы и стимулируют наиболее хозяйственное и рентабельное использование вспомогательных организаций (доходы от учебно-производственных предприятий, мастерских и пр.).

Такой же целевой характер носят специальные средства в тех случаях, когда законодательство разрешает проведение тех или иных мероприятий при условии отнесения необходимых для этой цели расходов полностью или частично на заинтересованные учреждения и лица (доходы от инвентаризации и учетно-оценочных работ, плата за экспертизу проектов и смет, плата за разбор дел в ведомственном арбитраже и пр.).

В других случаях специальные средства являются дополнительным источником финансирования учреждений, состоящих на бюджете. Законодательство закрепляет для этой цели такие администрируемые учреждением источники доходов, которые в связи с их непериодичностью, распыленностью и мелкими размерами, а также трудностью выявления и учета требуют для исчерпывающей их реализации особой близости к ним, дополнительных материальных стимулов и заинтересованности (доходы от продажи негодного и ненужного имущества и пр.)¹.

¹ По учреждениям, состоящим на общесоюзном бюджете, общего перечня специальных средств не имеется. Эти средства предоставляются отдельными постановлениями Совета министров СССР. В качестве примера можно указать на обращение в специальные средства:

1) доходов от сдачи в наем находящихся в ведении учреждения зданий и помещений для покрытия расходов по их содержанию и ремонту;

2) доходов научно-исследовательских учреждений, вузов и техникумов от

Одновременно с составлением смет по бюджету каждое учреждение ежегодно составляет прихода-расходные сметы по специальным средствам и представляет их соответствующему министерству или отделу совета. Министерства и отделы рассматривают эти сметы как с точки зрения соответствия действующему законодательству о специальных средствах, так и с точки зрения правильности и полноты их исчисления, а по расходам — с точки зрения целесообразности и правильности распределения средств по отдельным назначениям.

Рассмотренные сметы подведомственных учреждений объединяются министерствами, ведомствами и отделами советов в сводные сметы специальных средств и представляются вместе с бюджетными сметами в Министерство финансов СССР, министерства финансов союзных республик или в местные финансовые органы, по принадлежности, с приложением смет специальных средств, находящихся в непосредственном распоряжении министерства, ведомства или отдела.

Сводные специальных средств учреждений, подведомственных министерствам и отделам, и сметы этих средств самих министерств и отделов рассматриваются соответственно Министерством финансов СССР, министерствами финансов союзных республик и местными финансовыми органами как с формальной точки зрения, так и по существу. Утверждаются сметы специальных средств: по союзному бюджету — Министерством финансов СССР, по республиканским бюджетам союзных республик — министерствами финансов союзных республик, а по местным бюджетам — исполкомами советов депутатов трудящихся.

Министерство финансов СССР, министерство финансов союзных республик и местные финансовые органы составляют общий свод специальных средств, который является обязательным приложением к соответствующему бюджету.

В пределах утвержденной сводной сметы специальных средств учреждений, подведомственных министерствам и отде-

прибылей подсобных предприятий, лабораторий, мастерских, изданий трудов и т. п.;

3) платы за разбор дел в ведомственном арбитраже.

Перечни специальных средств учреждений, состоящих на республиканском и местных бюджетах РСФСР, относят к специальным средствам:

а) доходы от принадлежащих учреждениям зданий и помещений с обращением их на содержание и ремонт зданий;

б) доходы от эксплуатации транспорта — на его содержание и ремонт;

в) входную плату в музеи;

г) доходы от подсобных и учебно-вспомогательных учреждений и предприятий;

д) средства, поступившие на выполнение научно-исследовательских работ;

ж) плату за пользование книгами в библиотеках — на пополнение книжного фонда и др.

лам советов, последние утверждают сметы для каждого подчиненного им учреждения.

Специальные средства ведомств и учреждений хранятся на процентных текущих счетах в кредитных учреждениях, на которые возложено кассовое исполнение соответствующих бюджетов. Текущие счета по специальным средствам открываются с разрешения финансового органа.

Выдача специальных средств кредитными учреждениями производится при условии представления распорядителями специальных средств справок об утверждении сметы. При отсутствии этих справок кредитное учреждение прекращает выдачу специальных средств, ограничиваясь лишь приемом и зачислением доходных поступлений.

Справки по специальным средствам, администрируемым непосредственно министерствами и отделами исполкомов, выдаются соответственно Министерством финансов СССР, министерствами финансов союзных республик и местными финансовыми органами; справки по специальным средствам, находящимся в ведении учреждений, подчиненных министерствам и отделам исполкомов, выдаются соответствующими министерствами и отделами.

Расходование специальных средств производится в строгом соответствии с их назначением, в пределах утвержденных смет и наличности средств на текущем счете; при исчерпании сметного лимита выдача специальных средств Госбанком немедленно прекращается.

На расходование специальных средств распространяется общий порядок исполнения бюджета. Передвижение сметных назначений из сметы одного вида специальных средств в смету другого вида не допускается. Передвижение из одной статьи расхода в другую в пределах одной сметы допускается с разрешения соответствующего финансового органа (передвижение из статьи заработной платы и из других статей в целях увеличения расходов по заработной плате запрещено).

При недостаточности доходов по смете специальных средств учреждение обязано сократить в соответствующем размере расходы по данной смете. Если при исполнении утвержденной доходной сметы специальных средств окажется превышение доходов над расходами, которое ведомство считает необходимым обратить на дополнительные расходы в этом же году, составляется дополнительная смета по доходам и расходам, которая рассматривается и утверждается в том же порядке, как и основная смета.

Действие смет по специальным средствам прекращается в последний день бюджетного года. Остатки специальных средств, образовавшиеся к концу бюджетного года, переносятся в доходную часть сметы специальных средств будущего года, если иное их назначение не предусмотрено постановлением правительства

Союза ССР, союзных и автономных республик или решениями исполкомов местных советов.

Учреждение, имеющее специальные средства, обязано вести их учет как по доходам, так и по расходам, а также составлять и представлять по ним периодическую отчетность финансовым органам¹.

§ 77. Депозиты

От специальных средств следует отличать суммы, поступающие во временное распоряжение учреждений, состоящих на бюджете, и подлежащие по наступлении определенных условий возврату или передаче по принадлежности (залог, суммы по неразрешенным судебным делам и др.). Такие суммы носят название депозитов. Учреждения обязаны хранить депозитные суммы на беспроцентных текущих счетах в тех кредитных учреждениях, через которые они получают средства на свои расходы из бюджета. Эти счета открываются с разрешения соответствующего финансового органа. Хранение депозитных сумм на текущих счетах в кредитных учреждениях ограничивается для депозитов, подлежащих передаче гражданам, сроком в три года, подлежащих передаче государственным предприятиям, кооперативным и общественным организациям — в полтора года, подлежащих передаче бюджетным учреждениям — 31 декабря того года, в котором они внесены, а для сумм, внесенных в депозит по нерешенным судебным делам, — 31 декабря того года, в котором было вынесено решение суда. Течение этих сроков исчисляется для сумм, внесенных по нерешенным судебным делам со дня вынесения решения суда, в остальных случаях — со дня посылки извещения о внесении депозита организации, на имя которой внесена депозитная сумма².

¹ Постановление СНК СССР от 13 декабря 1930 г. о специальных средствах учреждений, состоящих на государственном бюджете (СЗ СССР 1931 г. № 1, ст. 3); инструкция НКФ СССР от 1 апреля 1933 г. № 164 о порядке рассмотрения смет и расходования специальных средств учреждений, входящих в систему общесоюзных наркоматов («БФХЗ», 1933 г., № 12); постановление СНК РСФСР от 9 июня 1944 г. № 526 о специальных средствах учреждений, состоящих на республиканском бюджете, бюджете автономных республик и местных бюджетах. Правила исполнения единого государственного и местных бюджетов и операций по внебюджетным средствам и депозитам НКФ СССР 1934 г., ст. ст. 221—240; инструкция Госбанка СССР от 31 июля 1940 г. № 206 по кассовому исполнению государственного бюджета СССР, внебюджетным средствам и депозитам, ст. ст. 335—355.

² О депозитах см. постановление СНК СССР от 25 марта 1929 г. (СЗ СССР 1929 г. № 23, ст. 202 и изменения — СЗ СССР 1938 г. № 30, ст. 185); Правила исполнения единого государственного бюджета и местных бюджетов и операций по внебюджетным средствам и депозитам (НКФ СССР 1934 г., ст. ст. 241—248); инструкция Госбанка СССР от 31 июля 1940 г. № 206 по кассовому исполнению государственного бюджета СССР, внебюджетным средствам и депозитам, ст. ст. 372—387.

По истечении указанных сроков неостребованные депозиты обращаются по указанию распорядителя депозитов в доходы соответствующего бюджета. Подробный учет депозитов и ответственность за правильные и по прямому назначению выдачи депозитных сумм и за соблюдение сроков перечисления в бюджеты доходов возложены на распорядителя депозитов. Возврат перечисленных в бюджет депозитов производится в том же порядке, как и возврат сумм, излишне или неправильно поступивших в доходы бюджета, за счет того источника, в который эти суммы были обращены при перечислении.

ГЛАВА 20

БЮДЖЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

1. Как было указано в главе 14, в состав государственного бюджета СССР входит бюджет государственного социального страхования.

Государственное социальное страхование является одним из важнейших завоеваний Великой Октябрьской социалистической революции.

Распределение общественного продукта в социалистическом обществе производится по количеству и качеству труда на основе принципа «от каждого по способностям, каждому — по труду». Сталинская Конституция гарантировала каждому гражданину СССР право на труд и вместе с тем установила, что «труд в СССР является обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина по принципу: «кто не работает, тот не ест». Что касается граждан, не способных к труду, то государство гарантирует им «право на материальное обеспечение в старости, а также — в случае болезни и потери трудоспособности».

Материальное обеспечение рабочих и служащих при постоянной или временной потере ими трудоспособности производится в СССР государственным социальным страхованием¹.

Нетрудоспособные члены колхозов и производственной кооперации обеспечиваются соответствующими кассами общественной взаимопомощи, средства которых образуются из взносов колхозников или членов производственных артелей и из отчислений от доходов колхозов и артелей.

Для обеспечения инвалидов войны и инвалидов от рождения необходимые средства отпускаются из государственных ресурсов на государственное социальное обеспечение.

Государственное социальное страхование в СССР, проводи-

¹ Кодекс законов о труде РСФСР, ст. ст. 175—180.

мое полностью за счет взносов учреждений, предприятий и организаций, не только служит гарантией осуществления установленного ст. 120 Конституции СССР права граждан СССР на материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности, но и охватывает многочисленные стороны бытовой и культурной жизни трудящихся. В этом отношении социальное страхование в СССР является мощным фактором улучшения быта, материального и культурного положения рабочих и служащих.

Вместе с законодательством об охране труда социальное страхование обеспечивает также право трудящихся на отдых (ст. 110 Конституции СССР), расходуя крупные средства на санатории и дома отдыха. Большое значение имеет социальное страхование и в деле осуществления прав советской женщины (ст. 122 Конституции СССР). Этому служат пособия, выдаваемые при беременности, на уход за ребенком и на его кормление, а также широкое обслуживание детей застрахованных.

Система социального страхования в СССР построена на началах широкого социалистического демократизма. Государственное социальное страхование, находившееся с первых дней революции под непосредственным контролем трудящихся, со времени слияния Наркомтруда и ВЦСПС (в 1933 г.) полностью передано в управление профессиональных союзов¹.

Социальное страхование строится на началах производственно-отраслевой организации с целью установления тесной связи его с борьбой за повышение производительности труда и за дисциплину труда, а также с целью приспособления материально-бытового обслуживания трудящихся к разнообразным конкретным производственным и бытовым условиям, в которых находятся застрахованные, и создания лучших условий для непосредственного участия самих трудящихся в управлении фондами обеспечения.

Руководство делом социального страхования сосредоточено в центральном комитете каждого профсоюза и в их республиканских, краевых и областных органах. На предприятиях и в учреждениях созданы при фабрично-заводских и местных комитетах выплатные пункты по социальному страхованию, на которых и лежит основная работа по обслуживанию нужд рабочих и служащих. Для привлечения членов профсоюзов к активному участию в работе по социальному страхованию и для улучшения обслуживания застрахованных при фабрично-заводских и местных комитетах организованы советы социального страхования. Эти советы определяют размер пособий по временной нетрудо-

¹ Постановление ЦИК СССР, СНК СССР и ВЦСПС от 23 июня 1933 г. (СЗ СССР 1933 г. № 40, ст. 238); постановление СНК СССР и ВЦСПС от 10 сентября 1933 г. (СЗ СССР 1933 г., № 57, ст. 333).

способности, направляют рабочих и служащих в санатории и дома отдыха, а детей рабочих и служащих — в детские ясли, детские сады и пионерлагери, организуют контроль над правильной выдачей бюллетеней по болезни и т. п.¹.

Широко обслуживая культурно-бытовые нужды трудящихся, советское социальное страхование вместе с тем тесно связано с задачами социалистического строительства и производства. В руках профсоюзов оно является мощным оружием в борьбе с уравниловкой, с текучестью рабочей силы, в борьбе за повышение производительности труда и за развитие стахановских методов работы; лучшим показателем работы и большему непрерывному стажу работы застрахованных соответствует первоочередное и лучшее обеспечение их нужд социальным страхованием².

Источником средств социального страхования в СССР являются страховые взносы, которые полностью производятся предприятиями, учреждениями и организациями за всех занятых в них рабочих и служащих. Размеры страховых взносов регулируются тарифами, которые устанавливаются союзным законодательством; ставки выражаются в процентном отношении к фонду заработной платы.

Тарифы социального страхования дифференцированы по различным профсоюзам в зависимости от условий работы соответствующей отрасли хозяйства. Для каждого профсоюза действует единая тарифная ставка: этих ставок 121 с колебанием от 3,7 до 10,7%³.

Все предприятия и учреждения должны быть зарегистрированы в соответствующей профсоюзной организации. Причитающиеся с них страховые взносы предприятия и учреждения перечисляют на текущие счета страхкасс профсоюзов одновременно с получением средств из кредитных учреждений на выплату заработной платы рабочим и служащим (бюджетные учреждения один раз в месяц при выплате заработной платы за вторую половину месяца). При неуплате в срок страховые взносы переходят в недоимку, на которую начисляется пеня для государственных, кооперативных и общественных организаций в размере 0,05%, для кустарей — 0,1% за каждый день просрочки⁴.

¹ Постановление Президиума ВЦСПС от 10 сентября 1933 г. о функциях профсоюзов в области социального страхования и Положение о советах социального страхования (постановление Президиума ВЦСПС от 22 августа 1938 г.). См. справочник по социальному страхованию для ФЗМК, Профиздат, 1940, стр. 23 и 34.

² Постановление СНК СССР, ЦК ВКП(б) и ВЦСПС от 28 декабря 1938 г. (СЗ СССР 1939 г. № 1, ст. 1).

³ Постановление СНК СССР от 23 марта 1937 г. (СЗ СССР 1937 г. № 22, ст. 88).

⁴ Постановление ЦИК и СНК СССР от 23 августа 1931 г. о порядке уплаты взносов на социальное страхование (СЗ СССР 1931 г. № 54, ст. 349).

2. Средства социального страхования расходуются по единому плану. Таким планом является сводный бюджет социального страхования, который строится на основе государственного народнохозяйственного плана (учитываются численность рабочих и служащих, фонды заработной платы).

Сводный бюджет социального страхования состоит из бюджетов страховых касс центральных комитетов профсоюзов и сметы по социальному страхованию ВЦСПС. Каждый профсоюз имеет свой самостоятельный бюджет социального страхования. Доходы этого бюджета состоят из страховых взносов предприятий и учреждений, зарегистрированных в отраслевой кассе.

Расходная часть бюджета социального страхования профсоюзов наряду с расходами соответствующего профсоюза включает и отчисления на покрытие сметы ВЦСПС по социальному страхованию. Бюджет социального страхования построен на началах широкой децентрализации по профессиональным союзам. В своей внутренней организации бюджет социального страхования каждого профсоюза распадается на самостоятельные сметы отдельных страхкасс — от центрального комитета профсоюза до фабрично-заводских и местных комитетов включительно. Между отдельными видами страхкасс расходы распределяются по их значению, по широте охвата проводимыми мероприятиями застрахованных и по целесообразности сосредоточения этих расходов в том или ином звене профсоюзной организации.

Основным элементом бюджета социального страхования являются сметы фабрично-заводских комитетов — они составляют $\frac{2}{3}$ его общей суммы. По этим сметам проходят расходы по выдаче пособий по временной нетрудоспособности, на рождение ребенка, на погребение и пенсии работающим пенсионерам.

По сметам социального страхования фабрично-заводских и местных комитетов все расходы покрываются предприятием или учреждением за счет причитающихся с него страховых взносов. Излишек этих взносов сверх расходов по утвержденной смете передается в Госбанк на текущий счет страхкассы центрального комитета профсоюза.

Расходы по всем вышестоящим страхкассам покрываются за счет отчислений от страховых взносов, передаваемых страхкассе центрального комитета профсоюза. В этом же порядке покрываются и расходы по смете ВЦСПС.

Сметы по каждой отдельной страхкассе составляются соответствующим органом профсоюза и утверждаются вышестоящей профсоюзной организацией. Свод смет всех страхкасс образует бюджет социального страхования профсоюза. После сбалансирования бюджет направляется центральным комитетом профсоюза на рассмотрение ВЦСПС. Последний составляет сводный бюджет социального страхования и представляет его в Совет министров СССР. По одобрении Советом министров бюджет

социального страхования, согласно решению II сессии Верховного Совета СССР (1938 г.)¹ включается в государственный бюджет СССР в итоговых суммах по доходам и расходам (в 1941 г. по доходам 9998 млн. руб., а по расходам — 7868 руб. млн.² и в его составе утверждается Верховным Советом СССР. Бюджет социального страхования в основном проходит по союзному бюджету (в 1941 г. по доходам 7736 млн. руб., по расходам — 5606 млн. руб.), но часть средств социального страхования включается также в республиканские бюджеты союзных республик (в 1941 г. — 2263 млн. руб.).

Согласно постановлению СНК СССР, ЦК ВКП(б) и ВЦСПС от 28 декабря 1938 г.³, расходы по выплате пенсий и пособий нетрудоспособным рабочим и служащим, не работающим в учреждениях и предприятиях (инвалиды труда, по старости, герои труда и пр.), а также расходы по их санитарно-культурному обслуживанию, производятся органами социального обеспечения за счет средств социального страхования. Эти расходы проводятся по республиканским бюджетам союзных республик по сметам Министерства социального обеспечения; в доходную же часть республиканских бюджетов включаются соответствующие поступления средств государственного социального страхования.

Сводный бюджет социального страхования состоит из общего плана распределения средств социального страхования по отдельным мероприятиям, бюджетов страхкасс каждого профсоюза (в итоговых суммах) и общей суммы сметы ВЦСПС. После утверждения бюджета социального страхования в составе государственного бюджета СССР ВЦСПС утверждает по бюджету каждого профсоюза распределение общих сумм по отдельным назначениям.

Бюджет социального страхования исполняется непосредственно ВЦСПС и профсоюзами. По отчету об исполнении государственного бюджета СССР исполнение бюджета социального страхования приводится в итоговых суммах доходов и расходов согласно сводному отчету, представленному ВЦСПС.

Средства социального страхования, подлежащие внесению в государственный бюджет СССР (на пенсии неработающим пенсионерам и превышение доходов над расходами по бюджету социального страхования), ВЦСПС концентрирует в своей смете, производя соответствующие расчеты с Министерством финансов СССР. Суммы на выдачу пенсий неработающим пен-

¹ Вторая сессия Верховного Совета СССР, Стенографический отчет, 1938 г., стр. 151.

² Превышение доходов над расходами по бюджету социального страхования направляется на мероприятия по социально-культурному и бытовому обслуживанию трудящихся, проводимые по государственному бюджету.

³ СЗ СССР 1939 г. № 1, ст. 1.

сионерам перечисляются ВЦСПС на текущий счет Министерства финансов СССР два раза в месяц в размере $\frac{1}{6}$ части сумм, предусмотренных квартальными планами. Министерство финансов СССР перечисляет эти суммы в доходную часть республиканских бюджетов. По окончании года на основе отчетности Госбанка производится перерасчет между ВЦСПС и Министерством финансов СССР по фактически уплаченным суммам пенсий. Превышение доходов над расходами по сводному бюджету социального страхования вносится ВЦСПС в союзный бюджет ежемесячно в соответствии с квартальным планом исполнения бюджета.

СПбГУ

РАЗДЕЛ V.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ТРУДОВЫЕ СБЕРЕГАТЕЛЬНЫЕ КАССЫ

ГЛАВА 21

ОРГАНИЗАЦИЯ СБЕРЕГАТЕЛЬНОГО ДЕЛА В СССР

§ 78. Значение и задачи сберегательных касс. § 79. Организационное построение системы сберегательных касс

§ 78. Значение и задачи сберегательных касс

Государственные трудовые сберегательные кассы являются организацией, призванной аккумулировать свободные денежные средства населения.

В условиях социалистической экономики имеются широкие возможности для роста денежных сбережений трудящихся. Образованию этих сбережений способствуют неуклонный рост фонда заработной платы и благосостояния трудящихся, денежных доходов и зажиточности колхозников, развитие стахановского движения и последовательное применение социалистического принципа оплаты труда по его количеству и качеству.

Денежные суммы, вносимые в сберегательные кассы либо носят целевой характер и предназначаются их владельцами для удовлетворения тех или иных культурно-бытовых потребностей либо же являются резервом для разнообразных, заранее непредвиденных расходов. Мотивом для внесения этих сумм в сберегательные кассы служит стремление вкладчика обеспечить надежное, удобное и выгодное хранение своих сбережений.

Сберегательные кассы совершают ежегодно денежные обороты на миллиарды рублей. Обеспечить бесперебойное удовлетворение требований вкладчиков о выдаче вкладов сберегательные кассы имеют возможность в основном за счет текущих поступлений; в связи с этим суммы кассовой наличности, которые необходимо хранить в сберегательных кассах, составляют лишь небольшую часть стабильного остатка привлеченных средств. Также стenosительно невелики суммы, которые сберегательные кассы хранят на своем текущем счете в Государственном банке

(из этих сумм сберегательные кассы получают в случае необходимости подкрепление кассовой наличности).

Основную часть стабильного остатка аккумулированных сумм сберегательные кассы помещают в особый государственный заем, направляя их тем самым в государственный бюджет Союза ССР.

Таким образом, вклады в сберегательные кассы являются одной из форм привлечения народных сбережений на нужды хозяйства, культуры и обороны Советского Союза.

Задачи сберегательных касс не ограничиваются привлечением вкладов и выполнением различных поручений вкладчиков (по переводу вкладов, перечислению платежей по безналичным расчетам и пр.). На сберегательные кассы возложена вся обширная работа, связанная с размещением среди населения облигаций государственных займов, а также обслуживание держателей облигаций (оплата выигрышей и купонов, прием облигаций на хранение и пр.). Сберегательные кассы выдают и оплачивают аккредитивы; они выполняют и ряд других операций по выплате населению денежных сумм (персональных и академических пенсий, сумм по орденам и медалям и пр.), а также по инкассации денег (сумм партийных и комсомольских членских взносов, налоговых платежей в городах и рабочих поселках и пр.). Необходимость выполнения этих операций вытекает из того обстоятельства, что сеть сберегательных касс является весьма разветвленной, и вследствие этого сберегательные кассы наиболее приближены к городскому и сельскому населению.

§ 79. Организационное построение системы сберегательных касс

1. Государственные трудовые сберегательные кассы представляют собой единое общесоюзное кредитное учреждение, имеющее многочисленные филиалы во всех городах и районах страны. Сеть сберегательных касс возглавляется Главным управлением государственных трудовых сберегательных касс и государственного кредита, которое находится в подчинении Министерства финансов СССР¹. Министерство финансов СССР организует сберегательное дело и руководит системой сберегательных касс.

Министерство финансов СССР: а) дает руководящие указания о направлении деятельности сберегательных касс; б) утверждает основные правила по операциям сберегательных касс; в) утверждает ежегодную смету, финансовый план и годовой отчет сберегательных касс; г) осуществляет общий надзор за сберегательными кассами, контроль над их операциями (ст. 43 Положения о государственных трудовых сберегательных кассах)². Министерством финансов союзных и автономных республик,

¹ СЗ СССР 1936 г. № 29, ст. 268.

² СЗ СССР 1929 г. № 17, ст. 140.

краевым, областным, городским и районным финансовым отделам принадлежит право надзора за деятельностью сберегательных касс на соответствующей территории. Этим, однако, не ограничиваются задачи финансовых органов по сберегательному делу. На них возложено руководство работой сберегательных касс по привлечению средств населения, обслуживанию вкладчиков и держателей облигаций государственных займов, а также оказание сберегательным кассам практической помощи в осуществлении этих задач.

Сберегательным кассам предоставлены права юридического лица; они являются организацией, находящейся на хозяйственном расчете. Как указано выше, сберегательные кассы используют привлеченные средства в централизованном порядке, помещая эти средства в государственные займы и частично храня их на текущем счете в Госбанке. Доходы сберегательных касс складываются из процентов по указанным средствам, из сумм, отпускаемых сберегательным кассам на расходы, связанные с размещением государственных займов, а также из различных сумм, получаемых сберегательными кассами по другим операциям. За счет этих доходов сберегательные кассы выплачивают вкладчикам проценты и выигрыши по вкладам и содержат свой аппарат. При этом на хозяйственном расчете находится вся система сберегательных касс в целом, но не каждая сберегательная касса в отдельности. Расходы по содержанию аппарата каждого звена сберегательной системы производятся в пределах, предусмотренных сметой. Эта смета утверждается в соответствии с общей сметой расходов по системе сберегательных касс.

Будучи хозрасчетной организацией, сберегательные кассы тем не менее пользуются некоторыми правами бюджетных учреждений. Положение о государственных трудовых сберегательных кассах СССР (ст. 5) устанавливает, что «в отношении общегосударственных и местных налогов и сборов и единой государственной пошлины, а также арендной платы, взимаемой за помещения, государственные трудовые сберегательные кассы приравниваются к учреждениям, состоящим на государственном бюджете».

Государство обеспечивает вкладчикам сберегательных касс сохранность их вкладов: «Целость сумм и ценностей, вверяемых государственным трудовым сберегательным кассам, гарантируется правительством Союза ССР» (ст. 4 Положения о государственных трудовых сберегательных кассах СССР). Сберегательные кассы имеют запасный фонд, образуемый путем отчисления из прибылей и предназначенный для покрытия убытков по операциям сберегательных касс. Если, однако, в каком-либо году убыток по операциям сберегательных касс превысит запасный фонд, недостающая сумма покрывается за счет государства.

Управление системой сберегательных касс СССР имеет строго централизованный характер. Открытие и закрытие сбере-

гательных касс, а также реорганизация действующих сберегательных касс допускаются только с разрешения Главного управления гострудсберкасс и госкредита. Централизовано также назначение и освобождение от обязанностей руководящих работников сберегательных касс во всех городах и районах.

2. Система сберегательных касс построена в соответствии с существующим административно-территориальным делением. Во всех союзных республиках имеются республиканские управления гострудсберкасс и госкредита, подчиненные Главному управлению. В каждой области, в каждой автономной республике и в каждом крае¹ также имеется управление гострудсберкасс и госкредита, непосредственно подчиненное управлению гострудсберкасс и госкредита соответствующей союзной республики. В непосредственном подчинении управления гострудсберкасс и госкредита автономной республики, края или области (а в союзных республиках, не имеющих областного деления, — в непосредственном подчинении управления гострудсберкасс и госкредита этой союзной республики) находятся центральные и районные сберегательные кассы.

Центральные сберегательные кассы организуются в городах, выделенных в самостоятельную административно-территориальную единицу². В остальных районных центрах действуют районные сберегательные кассы.

Центральная и районные сберегательные кассы через свою операционную часть выполняют все разрешенные сберегательным кассам операции и в то же время руководят деятельностью, инструктируют и контролируют другие сберегательные кассы города или района. Эти последние кассы разбиваются на три типа в зависимости от выполняемых ими функций и штата работников: сберегательные кассы 1-го разряда, сберегательные кассы 2-го разряда и агентства сберегательных касс.

Сберегательные кассы 1-го разряда организуются главным образом в городах и крупных селах. Они выполняют те же операции, что и операционные части районных сберегательных касс (за исключением операций по вкладам на предъявителя) и обслуживаются не менее чем двумя штатными работниками — контролером и кассиром.

Сберегательные кассы, организованные при учреждениях и предприятиях, если объем их операционной деятельности позволяет ограничиться содержанием одного штатного работника, носят название сберегательных касс 2-го разряда³. Круг опера-

¹ В Москве, Ленинграде и ряде других крупных городов имеются городские управления гострудсберкасс и госкредита.

² При этом в зависимости от местных условий в городе может быть организована одна центральная касса или несколько центральных сберегательных касс — по отдельным районам города.

³ Второй работник (кассир) привлекается по совместительству из состава учреждения, при котором находится сберегательная касса.

ций сберегательных касс 2-го разряда уже, чем сберегательных касс 1-го разряда. Так, например, они не выдают аккредитивов, не принимают вкладов от организаций (кроме сельских советов и колхозов); предельный размер выигрыша, который может быть оплачен сберегательными кассами 2-го разряда по облигациям государственных займов, ниже соответствующего предельного размера, установленного для сберегательных касс 1-го разряда.

Простейшим типом сберегательных касс являются агентства, организуемые при учреждениях и предприятиях. Агентства сберегательных касс штатных работников не имеют и обслуживаются по совместительству работниками организации, при которой агентство находится. Агентства являются наиболее распространенным типом сберегательных касс на селе. Их операции ограничиваются преимущественно приемом и выплатой вкладов. Некоторая часть агентств привлекается к оплате выигрышей по облигациям государственных займов. Агентства оплачивают также (на селе) суммы по орденам и медалям.

Взаимоотношения сберегательных касс, организуемых при предприятиях Министерств связи и при учреждениях Госбанка СССР, регулируются договором, заключаемым Главным управлением гострудсберкасс и госкредита с Министерством связи СССР и совместными указаниями Правления Госбанка СССР и Главного управления гострудсберкасс и госкредита.

ГЛАВА 22

ОПЕРАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ТРУДОВЫХ СБЕРЕГАТЕЛЬНЫХ КАСС

§ 80. Вклады населения. § 81. Вклады организаций. § 82. Безналичные расчеты. § 83. Переводные операции. § 84. Аккредитивные операции. § 85. Комиссионные операции

§ 80. Вклады населения

1. Право личной собственности граждан на их сбережения закреплено Конституцией СССР и охраняется законом (ст. 10 Конституции СССР).

Наиболее целесообразной формой помещения текущих сбережений граждан являются, с точки зрения интересов каждого трудящегося и всего Советского государства в целом, вклады в сберегательные кассы. Для того чтобы стимулировать рост вкладов, закон предоставляет вкладчикам сберегательных касс ряд существенных льгот, которыми они не могли бы воспользоваться, храня свои сбережения в наличных деньгах.

Основные правовые нормы, определяющие взаимоотношения сберегательных касс с их вкладчиками, изложены в Положении о государственных трудовых сберегательных кассах Союза Советских Социалистических Республик, а также в гражданских кодексах союзных республик.

По своей правовой природе вклад в сберегательную кассу является договором займа. Гражданские кодексы определяют обязанности сторон по такому договору, а также устанавливают общий порядок составления доверенностей, порядок наследования и т. д. Положение о государственных трудовых сберегательных кассах СССР предусматривает, однако, для вкладов в сберегательные кассы ряд важных изъятий из общих норм.

Советское законодательство не устанавливает никаких ограничений в отношении состава вкладчиков, суммы вклада и т. п. Вкладчиком сберегательной кассы может состоять любое лицо, вне зависимости от пола, возраста, расы, национальности, профессии. Не существует также никакой предельной суммы вклада: каждый гражданин может открыть в сберегательных кассах неограниченное число счетов, вносить и получать вклады в любых суммах. При этом только остаток вкладов после взноса или получения денег должен быть не ниже 5 руб.¹

Вкладчик сохраняет за собой право в любое время получить вклад². Постановление СНК СССР (от 20 июня 1933 г.) обязывает «не допускать в сберегательных кассах каких-либо задержек в выдаче вкладчикам денег по их требованию и привлекать к судебной ответственности виновных в задержке выдачи денег вкладчикам»³. Никакого предельного срока для истребования вкладчиком принадлежащего ему вклада не существует. Поэтому на вклады в сберегательные кассы исковая давность не распространяется, а суммы, хранящиеся на счетах, по которым в течение нескольких лет операции не совершались, не рассматриваются как бесхозяйственное имущество.

Одним из существенных прав, предоставляемых вкладчикам сберегательных касс, является тайна вкладов. Сберегательная касса может сообщать сведения о вкладе только самому вкладчику и его законным представителям. Никаким другим организациям и лицам сберегательная касса не имеет права сообщать, состоит ли тот или иной гражданин вкладчиком и какова сумма вклада его.

Закон знает только одно исключение из этого правила: судебные и следственные органы по находящимся в их производстве уголовным делам имеют право требовать у сберегательных касс выдачи справок о вкладчиках и вкладах. По гражданским делам никакие справки о вкладах отдельных граждан не выдаются. За разглашение тайны вкладов работники сберегательных касс, а также лица, их ревизующие или обследующие, привлекаются к уголовной ответственности.

Наряду с тайной вкладов, большое значение имеет неприкосновенность вкладов. Она заключается в том, что на вклады

¹ Выигрышные вклады принимаются сберегательными кассами в суммах от 5 до 10 000 руб.

² Кроме условных вкладов, о которых см. ниже.

³ СЗ СССР 1933 г. № 38, ст. 230.

не может быть наложен арест или обращено взыскание. Точно так же как и в отношении выдачи справок по вкладам исключение допускается лишь по уголовным делам. При этом арест на вклад допускается на основании постановления судебного или следственного органа, а взыскание на вклад обращается только на основании вступившего в законную силу приговора судебного органа или на основании решения суда по гражданскому иску, вытекающему из уголовного дела.

Таким образом, по гражданскому иску, не связанному с уголовным делом, взыскание на вклад в сберегательной кассе не может быть обращено. Не имеет также сберегательная касса права вернуть вклад лицу или организации, которые этот вклад внесли на чужое имя.

Вкладчик сберегательной кассы регулярно получает по своему вкладу доход в форме процентов или выигрышей.

Вкладчикам сберегательных касс предоставлены и налоговые льготы: доход от вкладов и сами вклады не облагаются никакими налогами.

Значительные льготы предоставлены вкладчикам сберегательных касс в порядке распоряжения их вкладами. В этом отношении необходимо особо остановиться на вкладах несовершеннолетних. Несовершеннолетним вкладчикам сберегательных касс, их родителям, опекунам и попечителям предоставлены права, которые избавляют их от излишних формальностей при взносе и получении вклада.

Определяя права и обязанности опекунов (в том числе и родителей в роли опекунов), Кодекс законов о браке, семье и опеке допускает совершение ими сделок по отчуждению имущества, принадлежащего несовершеннолетним, только с согласия органов опеки и попечительства. Аналогичные ограничения действуют и в отношении попечителей (в том числе и для родителей в роли попечителей).

Положение о государственных трудовых сберегательных кассах устанавливает, однако, особый порядок для распоряжения вкладами несовершеннолетних.

Широко распространена практика, когда родственники вносят вклады на имя детей, с тем чтобы в дальнейшем накопленные деньги были израсходованы на нужды последних. Представление в сберегательную кассу разрешения органов опеки и попечительства при каждом получении такого вклада было бы весьма стеснительным. Поэтому Положением о государственных трудовых сберегательных кассах установлено правило, что распоряжаться вкладом несовершеннолетнего моложе 14 лет родители или опекуны могут, не представляя для этого никаких разрешений. После того как несовершеннолетнему исполнится 14 лет, он распоряжается вкладом сам с письменного согласия обоих родителей или попечителя, но опять-таки без представления разрешений органов опеки и попечительства.

Еще более простой порядок действует в тех случаях, когда несовершеннолетний сам внес вклад на свое имя (например для покупки книг, предметов, необходимых для спорта, и т. п.). Часто источником образования сбережений у несовершеннолетнего служит его заработок, получаемая стипендия и т. д. При всех этих обстоятельствах нет необходимости выдавать вклад лишь с согласия родителей или даже только самим родителям несовершеннолетнего (если вкладчик моложе 14 лет). Поэтому по действующему порядку несовершеннолетний вкладчик может сам, без чьего-либо согласия, распоряжаться вкладом, внесенным им на свое имя¹.

Вкладчик сберегательной кассы может не только распоряжаться вкладом сам², но и назначать в упрощенном порядке доверенных лиц³. Гражданский кодекс, устанавливая нотариальное удостоверение доверенностей, делает исключение для операций, производимых в государственных трудовых сберегательных кассах. Доверенности на совершение таких операций не подлежат обязательному нотариальному удостоверению.

По установленному в сберегательных кассах порядку⁴, подпись вкладчика под доверенностью на распоряжение вкладом может быть, помимо нотариального органа, заверена по месту его работы либо же сельским советом или домоуправлением по месту жительства вкладчика. Подпись на доверенности вкладчика, находящегося в лечебном заведении, может заверить больница, госпиталь, санаторий и т. п.

Наиболее удобен для вкладчика порядок, по которому он может написать доверенность на право распоряжения вкладом на карточке своего лицевого счета в сберегательной кассе; его подпись в этом случае заверяет сама касса.

Еще более простой порядок установлен для случаев, когда вкладчик выдает доверенность на получение денег один раз («разовая доверенность») и притом в сумме не свыше 500 руб. Такая доверенность может быть вообще не удостоверена. Сберегатель-

¹ Порядок распоряжения вкладами взрослых лиц, находящихся под опекой и попечительством, соответствует общим нормам, установленным Гражданским кодексом и Кодексом законов о браке, семье и опеке.

² Особый порядок установлен для распоряжения вкладами лиц, выехавших за границу. Советские граждане, находящиеся за границей на советской работе, могут свободно распоряжаться вкладом из-за границы. Принимать вклады на счета этих граждан сберегательная касса может только от советских организаций. Иной порядок установлен в отношении вкладов советских граждан, выехавших за границу как частные лица. По этим вкладам до возвращения вкладчика сберегательные кассы не совершают никаких приходных и расходных операций.

³ Не предоставлено права выдавать доверенности и завещать вклады несовершеннолетним вкладчикам (хотя бы они сами внесли вклад на свое имя) и тем совершеннолетним, над которыми установлены опека или попечительство.

⁴ Инструкция по вкладам в государственные трудовые сберегательные кассы № 22 от 5 марта 1939 г.

ная касса выдает вклад, сличая подпись на доверенности с образцом подписи вкладчика на его лицевом счете.

На срок действия доверенности по вкладам распространяется общий порядок, установленный Гражданским кодексом¹.

Особо необходимо отметить порядок составления доверенностей неграмотных вкладчиков. Сберегательные кассы принимают такие доверенности в том случае, если они удостоверены нотариальным органом, сельским советом, либо учреждением, предприятием, колхозом по месту работы. Если неграмотный вкладчик болен и находится в лечебнице, его доверенность заверяется лечащим врачом и удостоверяется администрацией лечебницы.

Порядок составления завещательных распоряжений по вкладам в сберегательные кассы существенно отличается от общего порядка завещания имущества, установленного Гражданским кодексом. Прежде всего, вклад в сберегательной кассе может быть завещан не только законным наследникам вкладчика, но и любым лицам или организациям. Далее, завещательные распоряжения по вкладам, так же как и доверенности по вкладам, могут быть заверены в упрощенном порядке: завещательное распоряжение может быть написано на сберегательной книжке, в отдельном заявлении на имя сберегательной кассы или же на карточке лицевого счета в сберегательной кассе. Подпись вкладчика под завещательным распоряжением не требует обязательного нотариального удостоверения; она может быть заверена по месту работы или сельским советом того села, где вкладчик живет. Если же завещательное распоряжение составляется в сберегательной кассе, то подпись вкладчика под завещательным распоряжением на карточке лицевого счета заверяет касса.

В упрощенном порядке составляется и завещательное распоряжение неграмотного вкладчика. Это распоряжение также может быть удостоверено в нотариальном органе, в сельском совете, по месту работы вкладчика или в сберегательной кассе. Разница заключается лишь в том, что в последнем случае завещательное распоряжение записывается в карточке лицевого счета (и, кроме того, на сберегательной книжке и на отдельном листе бумаги) любым грамотным лицом, которому вкладчик это поручит.

Положение о государственных трудовых сберегательных кассах устанавливает особый льготный порядок для наследования вкладов. Наиболее просто оформляется после смерти вкладчика выдача вклада, по которому было сделано завещательное распоряжение. Для получения такого вклада лицу, в пользу которого завещан вклад, когда бы оно ни явилось в кассу, достаточно представить удостоверение о смерти вкладчика, его сберегатель-

¹ Доверенность по вкладу может быть выдана на срок не более трех лет. Если срок действия доверенности не указан, она сохраняет силу в течение одного года со дня ее выдачи.

ную книжку и свой паспорт. Статья 436 Гражданского кодекса РСФСР устанавливает в отношении вкладов, по которым сделаны завещательные распоряжения: «Указанные вклады не входят в состав наследства, и правила настоящей главы, изложенные в предшествующих статьях, на указанные вклады не распространяются. Лицам, получающим указанные вклады, если они относятся к числу наследников вкладчика, эти вклады не засчитываются при определении размера их наследственной доли».

Иное положение со вкладами, по которым завещательных распоряжений вкладчики не сделали. Порядок наследования таких вкладов определяют общие нормы наследственного права. Это значит, что вклады, по которым не сделаны завещательные распоряжения, переходят после смерти вкладчиков к их наследникам, круг которых определяется Гражданским кодексом. Тем не менее и в отношении наследования таких вкладов Положение о государственных трудовых сберегательных кассах устанавливает важную льготу. Вклад или часть вклада в сумме не свыше 300 руб. сберегательные кассы выдают без представления свидетельства, подтверждающего право на наследство. Наследники, получающие вклад, дают лишь сберегательной кассе обязательство выплатить другим наследникам (если они объявятся) причитающуюся им долю из полученной ими суммы. Они должны также представить сберегательную книжку, свидетельство о смерти вкладчика, свои паспорта и другие документы, доказывающие их родственные отношения к вкладчику.

Эта льгота имеет существенное значение: она позволяет наследникам получить вклад или часть вклада в сумме до 300 руб., не ожидая получения свидетельства о праве наследования¹. Вся остальная часть вклада — свыше 300 руб. выдается наследникам только после представления ими этого свидетельства.

Необходимо отметить, что суммы до 300 руб. сберегательные кассы выдают без представления свидетельства о праве наследования только в том случае, если наследник явится в сберегательную кассу до истечения 6 месяцев со дня смерти вкладчика.

Если по вкладу не было сделано завещательного распоряжения и наследников умершего вкладчика не осталось, вклад признается выморочным и поступает в государственный бюджет. Выяснение вопроса, не является ли вклад выморочным, не входит в задачу сберегательной кассы: она обязана лишь перечислить в бюджет вклад в том случае, если в нее поступило об этом требование финансового органа, основанное на свидетельстве нотариального органа о выморочности вклада.

¹ Ст. 53 Положения о государственном нотариате РСФСР устанавливает, что свидетельство о праве наследования по закону выдается по истечении шестимесячного срока со дня открытия наследства или до истечения этого срока при наличии сведений обо всех наследниках умершего.

В случае необходимости нотариальный орган дает распоряжение о выдаче из вклада умершего вкладчика сумм на покрытие расходов по медицинской помощи и уходу во время болезни вкладчика, на его похороны и т. д. Такое распоряжение сберегательная касса обязана выполнить, однако, лишь если по вкладу не сделано завещательного распоряжения. Вклад, по которому это распоряжение было сделано, не входит в состав наследственного имущества, — он полностью переходит к лицу, которому вклад завещан.

2. Существует несколько различных видов вкладов. Это дает возможность вкладчику выбрать ту форму помещения средств в сберегательную кассу, которую он находит для себя наиболее удобной.

Прежде всего, вклады подразделяются на именные и предъявительские. Именными являются вклады, вносимые на имя определенного лица, которому выдается именная сберегательная книжка; вкладчику же по предъявительскому вкладу выдаются безымянная сберегательная книжка и специальный контрольный лист к ней, которые могут быть предъявлены в сберегательную кассу для вноса и получения денег любым лицом. Громадное большинство вкладчиков хранит свои вклады на именных счетах. Это объясняется особенностями порядка распоряжения вкладами на предъявителя. Для того чтобы поручить другому лицу получение предъявительского вклада, не нужно даже выдавать доверенности: достаточно просто передать сберегательную книжку и контрольный лист к ней. Однако, потеряв предъявительскую книжку, вкладчик рискует потерять и вклад. Новая сберегательная книжка взамен утраченной по вкладу на предъявителя выдается сберегательной кассой только по решению суда, который рассматривает это дело в порядке вызывного судопроизводства.

Именные вклады могут быть вкладами до востребования, срочными и условными. Вкладами до востребования являются вклады, выдаваемые по первому требованию вкладчика. По этим вкладам сберегательные кассы уплачивают 3% годовых.

Срочными называются вклады, которые вкладчики вносят в сберегательные кассы на срок не меньше шести месяцев¹. По срочным вкладам установлена повышенная процентная ставка — 5% годовых; если, однако, вклад истребуется вкладчиком раньше шестимесячного срока, то проценты уплачиваются по ставке, установленной для вкладов до востребования, — 3% годовых.

Условными являются вклады, право распоряжаться которыми вкладчик приобретает лишь после того, как им будет выпол-

¹ Инструкция по срочным вкладам в государственные трудовые сберегательные кассы от 21 июня 1939 г. № 30 (издана отдельной брошюрой).

нено установленное при внесении вклада условие, или же после того, как наступят определенные обстоятельства (например, окончание учебного заведения, достижение определенного возраста и пр.). Разумеется, условие по вкладу не должно противоречить закону; сберегательная касса должна также иметь возможность установить, что условие действительно выполнено.

Условный вклад может быть выдан до выполнения условия лишь по соглашению вкладчика с лицом, которое внесло вклад. Это лицо может и само получить условный вклад, внесенный на чужое имя, если вкладчик умрет, не выполнив условия.

Особым видом именных вкладов до востребования являются выигрышные вклады¹. Весь доход по выигрышным вкладам уплачивается вкладчикам в виде выигрышей, разыгрываемых в тиражах, организуемых по республикам, краям и областям два раза в год². Право участия в тиражах предоставляется всем вкладчикам, имевшим в истекшем полугодии счета по выигрышным вкладам и не закрывшим эти счета до дня проведения тиража.

К числу именных вкладов до востребования следует отнести также текущие счета. Такое название носят счета, которыми вкладчики распоряжаются путем выдачи чеков. Вкладчик, который открыл текущий счет, получает на сберегательную книжку, а чековую книжку и, кроме того, особую расчетную книжку для записи операций.

Открыв текущий счет, вкладчик упрощает для себя распоряжение вкладом. Ему нет необходимости передавать сберегательную книжку и выдавать доверенность другому лицу для того, чтобы поручить ему получение вклада. Он имеет возможность выдавать чеки любым лицам.

Чеки составляются в строгом соответствии с требованиями Положения о чеках, от 6 ноября 1929 г.³

Чек может быть выдан или на предъявителя (предъявительский чек) или на имя определенного лица (именной чек). Статья 10 Положения о чеках предусматривает, что на лицевой стороне чека чекодатель может сделать пометку «расчетный». В этом случае плательщик не вправе платить по чеку наличные деньги, а может лишь переписать сумму чека со счета на счет. Если к этой пометке добавлено указание счета, то плательщик может переписать сумму чека лишь на указанный счет. Расчетные чеки применяются в сберегательных кассах для совершения безналичных расчетов по текущим счетам.

¹ Инструкция по выигрышным вкладам в государственные трудовые сберегательные кассы № 520 от 21 августа 1942 г. (СП СССР 1942 г. № 8, ст. 118-а).

² В каждом тираже на 1000 номеров счетов разыгрывается 25 выигрышей в размере от 50 до 100% средней суммы вклада за полугодие по соответствующим счетам.

³ СЗ СССР 1929 г. № 73, ст. 696.

§ 81. Вклады организаций

Круг организаций, имеющих право состоять вкладчиками сберегательных касс, строго ограничен. Хозорганы, бюджетные организации (кроме состоящих на сельском бюджете), кооперативные организации и т. п. обязаны хранить свои свободные денежные средства в Госбанке СССР. В сберегательных кассах могут хранить средства только сельские советы, колхозы, низовые профессиональные и другие общественные организации. Там, где нет ни коммунального банка, ни филиала Госбанка, сберегательные кассы могут также открывать счета домоуправлениям.

Возможностью хранить денежные средства в сберегательной кассе пользуются обычно сельские советы и колхозы, отдаленные от районных центров, где имеются учреждения Госбанка СССР. Низовые общественные организации (фабрично-заводские и местные комитеты, кассы взаимопомощи и т. п.) обращаются к услугам сберегательных касс и в тех случаях, когда в данном пункте имеется учреждение Госбанка. Это связано с тем, что обязанности председателя, секретаря и казначея обычно выполняются в этих организациях в порядке общественной нагрузки. Для большей части таких организаций пользоваться услугами банка было бы затруднительно: сберегательная касса территориально ближе, продолжительность ее операционного дня больше, чем в банке, и т. п.

Вклады организаций зачисляются сберегательными кассами не на сберегательные книжки, а на текущие счета, которыми организации распоряжаются путем выдачи чеков.

На вклады организаций положение о тайне и неприкосновенности вкладов в сберегательные кассы распространяется не полностью. Справки о вкладах организаций могут быть выданы судебно-следственным органам не только по уголовным, но и по гражданским делам; эти справки могут также получать органы Министерства государственного контроля, финансовые органы, вышестоящие организации системы, в которую входит организация-вкладчик, ее ревизионная комиссия. Взыскание может быть обращено на вклад организации по решению судебного органа, по приказу Государственного арбитража, по исполнительской надписи нотариальной конторы и т. п. Может быть также списана с текущего счета организации сумма в погашение недоимки по налогам или недоимки по платежам социального страхования.

Полностью распространяются на текущие счета в сберегательных кассах установленные законом правила принудительного списания сумм с текущих счетов колхозов и сельских советов. Отсюда вытекает, что сберегательная касса может без приказа колхоза списать какую-либо сумму с его текущего счета только по решению суда. При этом списываемая сумма не дол-

жна превышать 70% остатка вклада к моменту списания и в дальнейшем 70% сумм, вновь поступающих на счет колхоза. С текущего счета сельского совета сберегательная касса может списать какую-либо сумму без приказа вкладчика только по судебному решению или же на основании специального постановления исполкома районного совета депутатов трудящихся.

§ 82. Безналичные расчеты

Денежные расчеты, осуществляемые путем перечисления сумм с одних счетов в кредитных учреждениях на другие, т. е. без применения наличных денег, носят название безналичных расчетов. В этой форме совершается основная часть расчетов между хозяйственными организациями. Безналичные расчеты способствуют аккумуляции банками свободных средств организаций и положительно влияют на денежное обращение, уменьшая издержки обращения и позволяя наиболее целесообразно использовать денежные ресурсы.

Безналичные расчеты находят применение и в платежном обороте между населением и организациями социалистического хозяйства. Задача выполнения безналичных расчетов по платежам населения возложена на сберегательные кассы. При этом основными объектами для применения безналичных расчетов служат платежи за квартиру и коммунальные услуги, электроэнергию, газ, телефон, воду и т. п.

Одно из важнейших преимуществ безналичной формы расчетов заключается в том, что вкладчик может совершать платежи, не являясь для этого лично в сберегательную кассу. Распоряжение о безналичном расчете может быть послано вкладчиком в сберегательную кассу по почте или доставлено по поручению вкладчика любым лицом.

Основанием для выполнения сберегательной кассой безналичных расчетов служит поручение вкладчика. Это поручение вкладчик дает в форме приказа о безналичных расчетах¹ или (если вкладчик имеет в сберегательной кассе текущий счет) в форме расчетного чека. Приказы подразделяются на однократные, обычно заполняемые вкладчиком на бланке извещения о сумме платежа, полученном от домоуправления, электростанции, телефонной станции, газового завода, и на длительные, применяемые в тех случаях, когда вкладчик желает систематически перечислять той или иной организации определенную сумму ежемесячно, раз в квартал и т. п.

¹ Приказы о безналичных расчетах иногда называют «жироприказами», а самые операции по безналичным расчетам — жирооперациями (слово «жиро» означает «круг»). Это название связано с тем, что сумма, которая списывается со счета вкладчика, не выдается кредитным учреждением наличными деньгами, а поступает на другой счет.

§ 83. Переводные операции

Сберегательные кассы осуществляют операции по переводу денежных сумм вкладчиков. Основное значение этих операций заключается в том, что они позволяют вкладчикам перемещать свои сбережения из одних касс в другие, не прибегая к получению вкладов наличными деньгами. Необходимость в применении этой системы возникает и в случае, если деньги, внесенные в одну кассу, предназначены для пополнения вклада в другой кассе. Кроме того, она применяется при выполнении поручения вкладчика о выплате определенной суммы лицу или организации, находящимся в другом пункте.

В соответствии с этим определен и круг переводных операций сберегательных касс. Он включает только те операции, которые непосредственно связаны с обслуживанием вкладчиков. Перевод вклада в другую кассу допускается вне зависимости от того, предназначена ли переводимая сумма для зачисления на какой-либо счет или для выплаты наличными деньгами. Суммы же, вносимые наличными деньгами, сберегательные кассы принимают для перевода лишь в тех случаях, когда они должны быть в другой кассе зачислены на счет. Если же ни отправитель перевода, ни его получатель не являются вкладчиками, то сберегательная касса поручения о переводе не может принять, так как деньги должны в этом случае быть переведены по почте. Таким образом, переводы сберегательных касс ни в какой мере не дублируют почтовые переводы.

При переводе вклада завещательное распоряжение, сделанное вкладчиком, сообщается кассе, куда вклад переводится; за те дни, в течение которых перевод находится в пути, вкладчик получает в общем порядке установленный доход по вкладу, если он переводится для дальнейшего хранения, а не для выплаты.

§ 84. Аккредитивные операции

Особой формой производимых сберегательными кассами переводных операций является аккредитивная операция, которую имеют право совершать все граждане, а не только вкладчики сберегательных касс¹. Сущность этой операции заключается в том, что взамен внесенных наличных денег (или за счет вклада) сберегательная касса выдает вносителю (или вкладчику) особый документ—аккредитив, который представляет собой поручение другой сберегательной кассе, в которую аккредитив будет предъявлен, уплатить его держателю определенную сумму денег. Аккредитивные операции позволяют сберегательным кассам аккумулировать часть свободных средств населения, которые не могут быть привлечены в форме вкладов. Специфической особенностью средств, вносимых на аккредитивы, является их

¹ Правила выдачи и оплаты аккредитивов государственными трудовыми сберегательными кассами № 451/158 от 10 июля 1939 г.

большая подвижность. Это—деньги, которыми население пользуется в пути: при переездах, во время командировки и т. п.

Взяв в сберегательной кассе аккредитив, владелец денег обеспечивает себя от их утраты и сохраняет за собой право получить внесенную сумму полностью или частично в другом районе или городе. Срок действия аккредитива—четыре месяца. На протяжении этого срока деньги по аккредитиву можно получить в любом городе и районе СССР. По истечении четырех месяцев со дня выдачи аккредитива он оплачивается только после посылки соответствующего запроса в управление гострудсберкасс и госкредита республики, края или области, где находится касса, выдавшая аккредитив.

Существуют три вида аккредитивов: 1) аккредитивы на любые суммы от 50 до 1000 руб., деньги по которым могут быть получены его владельцем только сразу, полностью (если же владелец аккредитива хочет оставить часть денег на дальнейшем хранении в сберегательных кассах, то на остающуюся сумму он может получить новый аккредитив); 2) аккредитивы на сумму 3000 руб. каждый и 3) аккредитивы на сумму 5000 руб. Деньги по аккредитивам в 3000 и 5000 руб. могут быть получены владельцем аккредитива по его усмотрению сразу или частями.

Аккредитивы выдают центральные, районные сберегательные кассы и сберегательные кассы 1-го разряда. Получить деньги по аккредитиву на сумму до 1000 руб. его владелец может в любой сберегательной кассе, кроме агентств, а по аккредитивам в 3000 и 5000 руб.—в центральной (районной) сберегательной кассе или в сберкассе 1-го разряда.

Аккредитив—именной документ, оплачиваемый только в строго установленном порядке. Владелец аккредитива дает на нем образец своей подписи, и при оплате аккредитива сберегательная касса сличает с этим образцом расписку в получении денег. Кроме того, владелец аккредитива при получении по нему денег предъявляет свой паспорт.

Аккредитив состоит из двух частей: самого аккредитива и контрольного листа к нему. Это дает возможность владельцу аккредитива хранить обе его части порознь и тем самым обеспечить себя от получения злоумышленником денег по аккредитиву при утрате одной из его частей.

Получая право распоряжаться своими денежными средствами в любом пункте страны, где имеется сберегательная касса, владелец аккредитива вместе с тем не пользуется теми правами, которые предоставлены вкладчикам сберегательных касс. Возврат денег по неоплаченному аккредитиву ограничивается общим сроком исковой давности, т. е. тремя годами со дня окончания срока действия аккредитива. На аккредитивы распространяются общие нормы наследственного права. Держатели аккредитивов не пользуются правом составлять завещательные распоряжения в том порядке, какой установлен в отношении вкладов. На аккре-

дитив может быть обращено взыскание не только в связи с уголовным делом, но и на основании решения суда по гражданскому иску. Проценты по аккредитиву не уплачиваются. За выдачу каждого аккредитива сберегательные кассы взимают плату.

В случае утраты аккредитива (или одной из его частей) выплата денег по нему допускается только с разрешения управления гострудсберкасс и госкредита республики, края или области, в которой находится сберегательная касса, выдавшая аккредитив. При этом лицо, утратившее один только контрольный лист, может получить в сберегательной кассе деньги по аккредитиву немедленно после того, как от управления сберкасс придет разрешение на оплату аккредитива. Такое разрешение управление дает, если от другого лица не поступило заявления об утрате аккредитива.

Лицо, утратившее аккредитив или аккредитив вместе с контрольным листом, может получить деньги только спустя шесть месяцев со дня выдачи аккредитива. Такой срок установлен с расчетом, чтобы, давая разрешение на выплату денег по утраченному аккредитиву, управление сберкасс могло точно установить, не был ли ранее этот аккредитив оплачен.

§ 85. Комиссионные операции

По поручению других организаций система сберегательных касс, имеющая разветвленную и близкую к населению сеть своих филиалов, выполняет так называемые комиссионные операции по выплате населению денежных сумм и по инкассации различных платежей. Виды комиссионных операций, которые могут выполнять сберегательные кассы, определены в централизованном порядке Министерством финансов СССР; местных, локальных договоров на выполнение комиссионных операций сберегательные кассы не заключают.

К числу комиссионных операций сберегательных касс, связанных с инкассацией денег, относятся: прием сумм от секретарей партийных комитетов и комитетов ВЛКСМ, партийных и комсомольских членских взносов, прием налоговых платежей населения (в городах и рабочих поселках) и платежей по государственному страхованию. В состав операций, связанных с выдачей денег, входит выплата за счет государственного бюджета СССР денежных сумм по орденам и медалям, а также выплата персональных и академических пенсий союзного и республиканского значения. Кроме того, сберегательные кассы продают поштные марки и знаки почтовой оплаты.

Выполняя комиссионные операции, сберегательные кассы перечисляют принятые платежи в Госбанк на счета госбюджета СССР или соответствующих организаций и получают через него возмещение денежных сумм за счет госбюджета СССР.

РАЗДЕЛ VI

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРАХОВАНИЕ СССР

ГЛАВА 23

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАХОВАНИЯ СССР

§ 86. Советское социалистическое страхование и страховое право.

§ 87. Организационные принципы советского страхования.

§ 88. Страховые органы. § 89. Основные подразделения государственного страхования

§ 86. Советское социалистическое страхование и страховое право

1. Процесс расширенного социалистического воспроизводства может быть нарушен вмешательством таких разрушительных сил, как стихийные бедствия (пожары, наводнения, засухи и т. п.) и несчастные случаи. Поэтому для обеспечения непрерывности и бесперебойности социалистического производства необходимо, чтобы в обществе всегда имелись наготове соответствующие ресурсы для восстановления производительных сил, разрушенных стихийными бедствиями и несчастными случаями, или так называемый страховой фонд.

Образование страхового фонда возможно в различных организационных формах. Он может создаваться децентрализованно, т. е. каждым предприятием и хозяйством в отдельности и только для себя. Однако такая форма явно нецелесообразна, так как отдельно взятое хозяйство, накапливая резервы на случай стихийных бедствий, может не иметь в своем распоряжении достаточного для этой цели времени; стихийное бедствие может наступить раньше чем резервы достигнут необходимого размера. В то же время создание страхового фонда в таких размерах, которые гарантировали бы полное возмещение ущерба во всякое время и в отношении всей совокупности средств производства, для отдельных хозяйств просто непосильно. Кроме того, ввиду малой вероятности стихийных бедствий для каждого хозяйства образование децентрализованных страховых фондов явилось бы непроизводительной иммобилизацией средств. Ввиду этого страховой фонд создается в централизованном порядке путем взно-

сов отдельных предприятий, организаций и хозяйств. Эту задачу и осуществляет система страхования.

Взносы, производимые в данном случае отдельными хозяйствами и предприятиями, — это страховые платежи, вносящие их организации и лица — страхователи, а учреждения, получающие страховые платежи, превращающие их в централизованный страховой фонд и удовлетворяющие из него страхователей, — страховщики.

При страховании потери, возмещаемые из страхового фонда, распределяются, по существу, среди самих страхователей как участников фонда, образуемого и пополняемого их страховыми взносами.

Таким образом, советское социалистическое страхование охраняет общественную, социалистическую собственность и имущественные интересы трудящихся от последствий стихийных бедствий и несчастных случаев путем возмещения причиняемого этими явлениями ущерба. При уничтожении или уменьшении стихийными явлениями природы части производительных сил социалистического общества советское страхование содействует скорейшему их восстановлению, обеспечивает бесперебойность социалистического производственного процесса и охраняет материальное благосостояние граждан. В этом состоит основная функция советского страхования, которая может быть названа восстановительной.

Наряду с ней советское страхование выполняет еще другую функцию. Она выражается в совокупности мероприятий, направленных на предупреждение потерь в народном хозяйстве, на профилактическую охрану его от пожаров, падежа скота, гибели посевов и т. п. Так, из страховых средств производится специальное целевое финансирование мероприятий по предупреждению и борьбе с пожарами и падежом скота. Это финансирование осуществляется в форме 5%-ных отчислений от страховых взносов по крупнейшему виду государственного страхования — обязательному окладному страхованию. Средства эти передаются в бюджеты областей, краев и республик (автономных и союзных, не имеющих областного деления) и могут расходоваться лишь на указанные выше цели¹.

Далее, в государственном страховании применяется система льгот и санкций, мобилизующая страхователей на борьбу за сохранность застрахованного имущества, особенно социалистической собственности, за соблюдение противопожарных, ветеринарно-санитарных, агрономических и тому подобных правил, за предупреждение потерь и убытков.

К страховым льготам этого рода принадлежат следующие льготы, предоставляемые колхозам:

¹ Закон об обязательном окладном страховании от 4 апреля 1940 г., ст. 27 («Ведомости Верховного Совета СССР» от 28 апреля 1940 г. № 12).

1) скидка в размере до 25% страховых платежей по страхованию животных за перевыполнение государственного плана развития животноводства и лучшие показатели по содержанию животных;

2) скидка в размере до 50% страховых платежей по страхованию строений, оборудования, инвентаря, транспортных средств, продукции, сырья и материалов за лучшие показатели по состоянию противопожарной охраны и возведение построек с огнестойкими крышами.

Размер этих скидок в конкретных случаях устанавливается решениями райисполкомов на основе соответствующих актов осмотра.

К страховым санкциям относятся: а) возмещение убытков, происшедших по вине страхователя; б) право страховых органов прекратить страхование в случае нарушения страхователем противопожарных, ветеринарных, агротехнических и тому подобных правил надлежащего содержания застрахованного имущества¹.

Наконец, вокруг страхового дела разворачивается под руководством страховых органов, особенно в сельских местностях, общественно-массовая работа, направленная главным образом на охрану социалистической собственности от стихийных бедствий и несчастных случаев (сигнальные посты, страховые инспекторы и т. д.).

Но и этим еще не исчерпывается роль советского государственного страхования. Оно является не только методом восстановления производительных сил, разрушаемых явлениями природы и несчастными случаями, но также орудием предохранения от этих разрушений, но еще и средством содействия дальнейшему росту производительных сил социалистического хозяйства, его новым производственным успехам, а тем самым и дальнейшему повышению материально-культурного благосостояния населения.

Эту третью свою функцию советское социалистическое страхование выполняет еще более разнообразными методами, чем предыдущую.

Во-первых, оно направляет свои временно свободные средства, а также стабильные страховые накопления на цели финансирования социалистического строительства.

Это происходит через различные каналы финансовой системы:

1) через систему банковского кредитования (путем сосредоточения страховых средств в Госбанке на счете Госстраха);

2) через систему государственного кредита (путем помещения стабильной части страховых средств в особые, специально предназначенные для этого государственные займы).

¹ Первая из этих санкций предусмотрена почти для всех видов государственного имущественного страхования, вторая — для большинства видов государственного добровольного имущественного страхования.

3) непосредственно через систему государственного бюджета в форме 50%-ных отчислений от прибылей в союзный бюджет, а также 15%-ных отчислений в местные бюджеты и республиканские бюджеты республик, не имеющих областного деления; 10% из этих 15% обращаются на общегосударственные нужды, а 5%, как указано выше, — на меры предупреждения и борьбы со стихийными бедствиями¹.

2. Кроме этих непосредственно связанных с финансированием форм содействия социалистическому строительству, советское страхование применяет для той же цели еще специальные мероприятия чисто страхового характера. Такова, например, социальная дифференциация страхового режима, проводимая во многих случаях в отношении видов страхуемых имуществ, размеров страхового обеспечения (или так называемой страховой суммы, в пределах которой страховщик несет ответственность перед страхователем), тарифных ставок страховых платежей и других условий страхования. Создавая для колхозов и колхозников наилучшие, по сравнению с единоличными хозяйствами, условия страхования, эта дифференциация содействовала успехам колхозного строительства и организационно-хозяйственному укреплению колхозов.

Немалое значение имеет также отраслевая — и особенно территориальная — дифференциация страховых тарифов, существующая во многих видах страхования. Она основана не только на учете различной степени подверженности разных отраслей хозяйства и разных территориальных районов пожарам и иным страховым случаям, но также и на моментах наиболее целесообразного, с точки зрения развития народного хозяйства, распределения страховых платежей между районами и между отраслями хозяйства.

Значительную роль играет, далее, система страховых льгот. Некоторые из них (см. выше) сочетают задачу предупреждения народнохозяйственных потерь с задачей умножения социалистической собственности. Но основная масса страховых льгот непосредственно стимулирует развитие производительных сил социалистического, особенно сельского, хозяйства даже и независимо от специальной цели предупреждения потерь. Сюда относятся 20%-ные скидки со страховых платежей, предоставляемые колхозам по страхованию племенных животных и животных, находящихся на колхозных товарных фермах; бесплатное окладное страхование молодняка сельскохозяйственных животных; бесплатное окладное страхование сверхплановой площади посевов; льготы по случаю переселения².

¹ Постановление ЦИК и СНК СССР от 27 сентября 1936 г. (СЗ СССР 1936 г. № 50, ст. 407).

² Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 ноября 1937 г. «О льготах по сельскохозяйственному переселению» (СЗ СССР 1937 г. № 73, ст. 352).

3. Во всех вышеуказанных функциях советского страхования проявляется его социалистическая сущность. Она делает советское страхование новым общественно-историческим типом страхования, принципиально отличным от капиталистического страхования.

Общественные отношения, возникающие в процессе страховой охраны производительных сил социалистического общества от стихийных бедствий и несчастных случаев, регулируются двумя различными отраслями права: финансовым правом и гражданским правом. К области финансового права относятся вопросы правовой организации самой системы государственного страхования: государственная страховая монополия, организационно-финансовая структура государственного страхования и отдельных его видов, система страховых органов, взаимоотношения их между собой и с финансовыми органами, отношения между страхователем и страховыми органами при обязательном страховании, возникающие из факта обязательности страхования. К гражданскому праву относятся все остальные правовые взаимоотношения между страховыми органами и страхователями, возникающие на почве страхования.

Важнейшими источниками советского страхового права являются: а) общесоюзные законы и постановления о страховании; б) нормы страхового права, содержащиеся в гражданских кодексах союзных республик; в) общесоюзные правила и инструкции по государственному страхованию, утверждаемые Министерством финансов СССР.

§ 87. Организационные принципы советского страхования

I Страхование осуществляется в СССР на началах государственной страховой монополии. Этот принцип в ходе развития государственного страхования неуклонно укрепляется и в настоящее время проводится без каких-либо изъятий.

II Второй принцип — единство страховой системы. Оно заключается: а) в единстве страховой политики, находящем свое выражение в едином страховом плане, страховых правилах, тарифах и т. д.; б) в единстве страховой организации: все государственное страхование (кроме социального) сосредоточено в Госстрахе, являющемся, несмотря на разветвленность своей системы, единым страховым учреждением, единым юридическим лицом; в) в единстве материально-финансовой базы: все средства государственного страхования являются едиными средствами Госстраха СССР.

III В связи с этим стоит и третий принцип советского государственного страхования: оно организовано на началах х о з р а с ч е т а. Госстрах СССР является хозрасчетной организацией. Средства государственного страхования образуются из страхо-

вых взносов, не сливаются со средствами государственного бюджета, а остаются в распоряжении Госстраха и самостоятельно расходуются им. С хозрасчетным характером государственного страхования связана имущественная и организационно-оперативная самостоятельность Госстраха, осуществляемая в пределах и на основе единства государственной социалистической собственности и единства государственного народнохозяйственного планирования.

Четвертый организационный принцип советского государственного страхования — централизация. Государственное страхование представляет собой централизованную систему, хотя и с некоторыми элементами децентрализации. Централизация заключается не только в единстве организации Госстраха и в единстве страховых ресурсов, но и в самом порядке взаимоотношений между звеньями страховой системы. Здесь, в отличие от обычной системы «двойного подчинения», преобладает линия подчинения по «вертикали», т. е. подчинения нижестоящих страховых органов вышестоящим.

Принцип централизации страхового дела нашел отражение и в Конституции СССР: п. «п» ст. 14 Конституции устанавливает, что организация государственного страхования подлежит ведению Союза ССР.

Элементы децентрализации в страховой системе заключаются в основном: а) в некоторых правах республик и местных советов в области государственного (главным образом обязательного окладного) страхования¹; б) в некоторой степени подчинения республиканских и местных страховых управлений соответствующим финансовым органам.

Централизм, советского государственного страхования есть демократический централизм. Это выражается и в различных формах общественного контроля и участия масс в осуществлении задач государственного страхования (например, общественно-массовые проверки правильности страховой работы, сигнальные страховые посты в колхозах и т. д.). Демократический централизм советского страхования включает в себя социалистическое сотрудничество государственной страховой организации с широкими массами трудящихся.

Пятым организационным принципом советского государственного страхования является его теснейшая связь с финансовой системой. Государственное страхование входит в систему Министерства финансов СССР. Все страховые органы, начиная от общесоюзного и кончая районным, находятся в той или иной организационной связи с Министерством финансов

¹ Например, по обязательному имущественному страхованию советам министров союзных республик предоставлено право дифференцировать по отдельным автономным республикам, краям и областям установленные для республики страховые нормы (суммы, в которых страхуется имущество), тарифы и сроки уплаты страховых платежей.

СССР или его органами, действуют под их наблюдением, контролем и общим руководством. За состояние страховой работы несут ответственность не только страховые, но и финансовые органы.

§ 88. Страховые органы

1. Система страховых органов построена в соответствии с государственным и административным делением СССР. Высшим органом ее является Главное управление государственного страхования СССР, находящееся в подчинении Министерства финансов СССР¹.

В союзных республиках существуют республиканские управления государственного страхования, состоящие при министерствах финансов союзных республик и вместе с тем подчиненные Главному управлению государственного страхования СССР. В автономных республиках, краях и областях имеются республиканские, краевые и областные управления государственного страхования, состоящие при министерствах автономных республик, краевых и областных финансовых отделах и подчиненные управлениям Госстраха соответствующих союзных республик. В ряде крупных городов существуют городские управления государственного страхования при городских финансовых отделах. Эти городские страховые управления также подчиняются вышестоящим страховым управлениям, т. е. страховому управлению области, края, автономной республики или даже союзной республики, если она не имеет областного деления и в ней поэтому отсутствует областное звено. Некоторые крупнейшие города (например, Москва, Ленинград, Киев, Ташкент и др.) являются городами республиканского подчинения, а потому и городские страховые управления в них подчинены не областным, а непосредственно республиканским страховым управлениям.

Каждое из страховых управлений, не исключая и Главного управления госстраха СССР, не только руководит работой нижестоящих страховых органов, но и выполняет в той или иной мере оперативные страховые функции.

Низовым страховым органом является страховая инспекция. Существуют три категории страховых инспекций: а) районные страховые инспекции, б) городские страховые инспекции и в) внутригородские районные страховые инспекции (в городах, имеющих районное деление).

Таким образом, система органов Госстраха имеет в целом пятизвенную структуру: 1) Главное управление Госстраха СССР, 2) управление Госстраха союзной республики, 3) управление Госстраха автономной республики, края или области, 4) городское управление Госстраха, 5) страховая инспекция (районная, городская или внутригородская районная).

¹ Ст. 7 Положения НКФ СССР (СЗ СССР 1936 г. № 29, ст. 268).

Однако для ряда местностей некоторые из этих звеньев выпадают. Третье (областное) звено отсутствует в союзных республиках, не имеющих областного деления, и в городах республиканского подчинения. Во многих городах отсутствует четвертое звено (гореские страховые управления). В этих случаях пятизвенная структура страховой системы сокращается до четырех и даже до трех звеньев.

Между страховыми управлениями и страховыми инспекциями имеется существенное организационно-правовое различие.

Страховые управления хотя и состоят в системе Министерства финансов СССР, являются все же организационно самостоятельными страховыми учреждениями. Страховые же инспекции являются составными частями аппарата соответствующих финансовых отделов (районных, городских или внутригородских районных). В связи с этим в отношении страховых инспекций действует в гораздо более полном объеме принцип двойного подчинения: по «горизонтали» — своему финансовому отделу, по «вертикали» — вышестоящему страховому управлению.

Страховые инспекторы назначаются по представлению заведующего соответствующим (районным или городским) финансовым отделом начальником вышестоящего финансового органа (например, заведующим облфинотделом, министром финансов автономной республики или союзной республики, не имеющей областного деления). Равным образом перемещение и увольнение страховых инспекторов возможны лишь по согласованию этого вопроса между руководителями финансовых органов и начальниками управлений Госстраха.

Район деятельности страховой инспекции делится на страховые участки. Это деление производится для распределения страховой работы между работниками страховой инспекции — участковыми страховыми инспекторами. Каждый из них обслуживает закрепленный за ним участок, но не имеет своей участковой конторы, а состоит непосредственно в аппарате самой инспекции. Участковые инспекторы ведут на своих участках работу по всем видам добровольного и обязательного страхования.

2. Во главе страховой инспекции стоит старший страховой инспектор. Наряду с руководством всей работой инспекции он может и непосредственно обслуживать какой-либо страховой участок, выполняя в этом случае и функции участкового страхового инспектора.

Работники страховых инспекций (старший страховой инспектор, участковые страховые инспекторы и страховые бухгалтеры) получают, помимо заработной платы, еще и процентное вознаграждение с поступающих по добровольному страхованию платежей.

¹ Положение о страховых агентах от 2 декабря 1942 г. № 753 (Госстрах НКФ СССР).

При страховых инспекциях состоят страховые агенты. Будучи представителями Госстраха, они являются внештатными работниками инспекций и получают за свой труд не твердую заработную плату, а только комиссионное вознаграждение в процентах от суммы собранных ими страховых платежей.

Страховые агенты существуют в городах и сельских местностях. Основная их работа состоит в заключении добровольных страхований (имущества и жизни) и в получении по ним страховых платежей. Кроме того, страховые агенты в городах (а также в рабочих и дачных поселках) привлекаются к сбору с граждан платежей по обязательному окладному страхованию.

Страховые агенты утверждаются заведующим районным (или городским) финансовым отделом по представлению старшего страхового инспектора. Со страховыми агентами заключаются трудовые соглашения, в которых устанавливается территориальный район деятельности каждого из них, круг поручаемых им страховых операций, их права и обязанности и материальная ответственность их перед Госстрахом.

В сельских местностях для помощи страховым инспекторам к работе по обязательному окладному страхованию привлекаются налоговые агенты. Они производят учет объектов страхования, принадлежащих колхозникам и другим гражданам, а также сбор страховых платежей.

Как страховые, так и налоговые агенты ведут страховую работу под руководством и контролем страховых инспекторов.

В системе Госстраха имеется ревизионный аппарат в лице специальных ревизоров, задачей которых является производство ревизий работы нижестоящих управлений Госстраха и страховых инспекций. Ревизионные функции по отношению к страховым и налоговым агентам несут страховые инспекторы.

§ 89. Основные подразделения государственного страхования

Важнейшим подразделением советского страхования является деление его на имущественное и личное страхование. Эта юридическая классификация связана с экономическим различием в характере производительных сил, охраняемых советским социалистическим страхованием. Имущественное страхование охраняет производительные силы овеществленные, выраженные главным образом в средствах производства. Личное страхование охраняет важнейшую из всех производительных сил—живую рабочую силу человека. Таким образом, деление страхования на имущественное и личное есть деление по предмету страхования. Предметом имущественного страхования являются вещественные и иные имущественные объекты, предметом личного страхования являются жизнь, здоровье, трудоспособность.

Но смерть или инвалидность работника в семье не безразличны для имущественного ее положения. Следовательно, не только имущественное, но и личное страхование в СССР охраняет имущественные интересы трудящихся. В СССР право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, потери трудоспособности (ст. 120 Конституции СССР) реализуется целой системой мероприятий. К ним, наряду с социальным страхованием, относится и государственное личное страхование.

Другим крупным подразделением советского страхования является деление его на добровольное и обязательное. Это—деление по методу осуществления страхования.

Добровольное страхование строится на договорных началах, причем заключение страхового договора зависит от доброй воли страхователя.

Обязательное страхование не связано с волеизъявлением страхователя, действует без заключения страховых договоров, непосредственно в силу закона.

Однако страховые платежи по обязательному страхованию не следует, несмотря на их обязательность, смешивать с налогами. Средства, мобилизуемые советскими налогами, возвращаются налогоплательщикам в порядке финансирования социалистического строительства, неразрывно связанного с ростом благосостояния трудящихся, т. е. в порядке, лежащем вне самой сферы налоговых правоотношений. Средства, мобилизуемые советским страхованием, возвращаются не только в указанном общем порядке, но и в специальном порядке, непосредственно лежащем в сфере страховых правоотношений: в виде выплат Госстраха по его страховым обязательствам. Налоговое правоотношение включает в себя лишь обязательство налогоплательщика без встречного обязательства налоговых органов и имеет в этом смысле односторонний характер. Страховое правоотношение включает в себя взаимные обязательства страхователя и страхового органа и является в этом смысле двусторонним.

Соотношение методов добровольности и обязательности в имущественном и личном страховании существенно различно.

В советском имущественном страховании метод обязательности имеет весьма широкое применение; в личном страховании он не играет сколько-нибудь значительной роли. Это различие связано главным образом с тем обстоятельством, что объектом имущественного страхования является по преимуществу социалистическая собственность, которая в целом ряде случаев признается подлежащей обязательной страховой охране независимо от воли управляющих этой собственностью лиц. В личном же страховании самим гражданам предоставляется, как правило, решать вопрос о том, чтобы путем страхового договора обеспечить себе и своей семье особую форму государственной поддержки в дополнение к другим формам, вытекающим непосредственно из закона.

На основе двух указанных выше важнейших подразделений советского страхования (имущественное и личное, добровольное и обязательное) складывается вся система действующих в настоящее время в СССР видов государственного страхования.

ГЛАВА 24

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИМУЩЕСТВЕННОЕ СТРАХОВАНИЕ

§ 90. Обязательное окладное страхование. § 91. Добровольное имущественное страхование

§ 90. Обязательное окладное страхование¹

Это — крупнейший вид советского государственного страхования. Он охватывает почти все имущество колхозов, а также строения, скот и полевые посевы в хозяйствах граждан.

Название этого вида страхования («окладное») объясняется тем, что страховое обеспечение по такому страхованию устанавливается в ряде случаев в твердых денежных суммах («окладах»), определяющихся в одинаковом размере для всех имуществ одного и того же рода, независимо от их индивидуальной стоимости (животные и растительные культуры).

По объектам страхования и страховым случаям (видам стихийных бедствий, в результате которых может погибнуть застрахованное имущество) различаются пять разновидностей окладного страхования.

Страхование от огня и других случаев (т. е., кроме огня, от удара молнии, взрыва, наводнения, землетрясения, бурь, ураганов, ливней, града, обвалов и оползней). Это страхование распространяется: а) в колхозах — на их основные средства (строения, оборудование, инвентарь, транспортные средства и товарно-материальные ценности, продукция, сырье, материалы); б) в хозяйствах колхозников и других граждан — только на строения.

Страхование сельскохозяйственных растительных культур. Это страхование распространяется: а) на принадлежащие колхозам посевы сельскохозяйственных культур, питомники и урожай садов, ягодников и виноградников; б) на полевые посевы сельскохозяйственных культур в единоличных хозяйствах.

Все указанные растительные культуры страхуются от следующих стихийных бедствий: от градобития, ливней, бурь, истребления огнем на корню, вымочек, выпревания, вымерзания, заморозков и наводнения. Ряд технических и иных специальных

¹ См. Закон об обязательном окладном страховании, принятый Верховным Советом СССР 4 апреля 1940 г., с последующими изменениями и дополнениями («Ведомости Верховного Совета СССР» от 28 апреля 1940 г. № 12 и от 23 июля 1942 г. № 28).

культур, точно указанных в законе, страхуется не только от перечисленных выше стихийных бедствий, но также и от засухи.

Страхование животных. Оно распространяется: а) на крупный рогатый скот, лошадей, верблюдов, ослов, мулов, оленей, овец, коз и свиней—в колхозах; б) на те же виды животных, кроме оленей—в хозяйствах граждан. Страхование подлежат лишь животные, достигшие определенного возраста¹.

Животные страхуются: а) от падежа, происшедшего в результате болезни, старости или несчастного случая; б) от вынужденного убоя, последовавшего по распоряжению уполномоченных на это лиц (например, по распоряжению ветеринарного врача в связи с борьбой против эпизоотии).

Страхование ловецких судов. Это страхование распространяется на ловецкие суда, принадлежащие только колхозам. Под ловецкими судами имеются в виду суда, занимающиеся рыболовным или зверобойным промыслом. По этому страхованию возмещаются убытки, происшедшие от пожара, удара молнии, бури, урагана, вихря, шторма, тумана, взрыва мотора или паровых котлов, повреждения судов льдом. В отличие от других видов окладного страхования, страхование ловецких судов проводится не повсеместно, а лишь в определенных районах. Сюда относятся все моря и ряд озер, указанных в законе. Советы министров союзных республик имеют право по согласованию с Госстрахом распространять это страхование и на другие водоемы.

Обязательное страхование государственного жилого фонда². Это страхование распространяется: а) на жилые дома (с хозяйственными при них постройками), состоящие в непосредственном ведении государственных органов; б) на государственное имущество, состоящее в арендном или ином пользовании отдельных граждан или частных организаций. В эту вторую категорию входят главным образом небольшие жилые дома, сдаваемые жилищными органами в аренду гражданам, а также церковные и тому подобные строения, состоящие в пользовании религиозных организаций.

Круг страховых случаев по этому виду страхования почти тот же, что и по обязательному окладному страхованию строений.

§ 91. Добровольное имущественное страхование

1. Добровольное страхование имущества предприятий, учреждений и организаций³.

Это страхование распространяется исключительно на социалистические организации: 1) на государственные предприятия

¹ Шесть месяцев, девять месяцев или один год, в зависимости от вида животных или от их принадлежности колхозам или гражданам.

² Правила Госстраха НКФ СССР от 7 октября 1938 г. № 549/196.

³ Правила Госстраха НКФ СССР от 8 марта 1941 г. № 176.

и учреждения, 2) на кооперативные и другие общественные (профсоюзные, оборонные, спортивные, научные, литературные, художественные и т. д.) организации.

Из числа кооперативных организаций исключаются по данному виду страхования только колхозы, поскольку соответствующее имущество их застраховано по обязательному окладному страхованию. Совершенно иначе обстоит дело с государственными предприятиями и учреждениями. Сюда входят только такие учреждения, которые состоят на местных бюджетах¹, и лишь такие предприятия, которые находятся в ведении указанных учреждений. Иначе говоря, данное страхование не распространяется на имущество учреждений, состоящих на союзном бюджете или на республиканских бюджетах союзных республик, а также на имущество предприятий, находящихся в ведении этих учреждений. Таким образом, сфера страхования государственных имуществ оказывается весьма ограниченной: основная масса этих имуществ, имеющая союзное или республиканское значение, изъята из страхования².

Так обстоит вопрос о круге страхователей по данному виду страхования. Что же касается круга его объектов, то в него входят как основные средства (строения, оборудование, инвентарь), так и товарно-материальные ценности. Однако сюда не относятся строения, принадлежащие к составу государственного жилого фонда, так как они страхуются в обязательном порядке. Сельскохозяйственные культуры, животные и средства транспорта страхуются по другим видам добровольного страхования (см. ниже). Впрочем, животные, не достигшие страхового возраста, установленного для страхования от падежа, могут быть застрахованы по данному виду страхования. Это относится и к животным, принадлежащим колхозам.

Круг страховых случаев тот же, что и по обязательному окладному страхованию строений и т. д. в колхозах.

2. Добровольное страхование сельскохозяйственных культур³. Страхователями по этому виду страхования могут быть: 1) колхозы; 2) государственные предприятия и учреждения, имеющие право пользоваться указанным выше видом добровольного страхования; 3) кооперативные и другие общественные организации.

Для колхозов это страхование является дополнительным к действующему в них обязательному окладному страхованию сельскохозяйственных культур в твердых нормах.

¹ К ним приравниваются в этом вопросе и республиканские бюджеты автономных республик.

² В страховой литературе уже ставился вопрос о расширении страхования государственных имуществ (см., например, журнал «В помощь финансовому работнику», 1939 г., №№ 7 и 11—12).

³ Правила Госстраха НКФ СССР от 7 августа 1942 г. № 484.

Сельскохозяйственные культуры, принадлежащие гражданам, страхуются только в порядке обязательного окладного страхования и сверх этого на добровольное страхование не принимаются. Круг растительных культур, страхуемых по этому виду страхования, несколько шире, чем по обязательному окладному страхованию.

В отношении круга страховых случаев различаются три вида страхования: 1) от градобития ливней, бурь и гибели на корню от огня; 2) от вымочек, выпаривания, вымерзания, заморозков и наводнения; 3) от стихийных бедствий, указанных в пп. 1 и 2, а также еще и от засухи.

При этом страхователям предоставляются на выбор следующие варианты страхования. Ряд технических и иных специальных культур может быть застрахован либо по третьему виду страхования, либо только по первому. Остальные сельскохозяйственные культуры можно страховать либо только по первому виду страхования, либо только по второму, либо совместно по обоим этим видам.

3. Добровольное страхование животных¹.

Страхователями по этому виду страхования могут быть: 1) те же три категории организаций, что и по добровольному страхованию сельскохозяйственных культур; 2) колхозники и другие граждане.

Для колхозов, а также для колхозников и других граждан это страхование является дополнительным к существующему для них обязательному окладному страхованию животных в твердых нормах.

Круг страхуемых видов животных несколько шире, чем по обязательному окладному страхованию, а именно: для всех трех указанных выше категорий организаций он дополняется еще следующими объектами: 1) пушными зверями (в питомниках), 2) кроликами, 3) домашней птицей на птицеводческих фермах, 4) семьями пчел. Для страхования всех видов животных (кроме пчел) установлен такой же минимальный возраст, как и по обязательному страхованию.

Круг страховых случаев в основном тот же, что и по обязательному окладному страхованию животных. Однако в отличие от последнего здесь нет ответственности (обязанность уплачивать страховое возмещение) за смерть животного, наступившую в результате старости. С другой стороны, здесь предусмотрено страховое возмещение (в полной страховой сумме) за изъятие лошадей, совершенное в порядке борьбы с сапом и с инфекционной анемией².

¹ Правила Госстраха НКФ СССР от 25 июля 1942 г. № 454.

² Такие лошади концентрируются в особых хозяйствах: со скрытой формой сапа — маллеиновых хозяйствах, с инфекционной анемией — в анемохозяйствах.

4. Добровольное страхование сельскохозяйственной продукции в колхозах¹. Сельскохозяйственная продукция в колхозах страхуется в порядке обязательного окладного страхования в полной стоимости по инвентарной оценке. Но так как эта оценка определяется по государственным заготовительным (а при отсутствии таковых — по государственным закупочным) ценам, то колхозы могут дополнительно застраховать сельскохозяйственную продукцию по данному виду страхования в пределах разницы между стоимостью ее по этим ценам и стоимостью ее же по более высоким ценам (по государственным розничным, а при отсутствии таковых — по государственным закупочным ценам).

Круг страховых случаев тот же, что и по обязательному окладному страхованию продукции.

5. Добровольное страхование домашнего имущества². Страхователями являются главным образом граждане, но также и организации. Сюда относятся такие организации, которые принимают от граждан вещи в залог для продажи, ремонта, хранения и т. д.: ломбарды, комиссионные магазины, ремонтные и пошивочные мастерские, транспортные организации, прачечные, гостиницы, театры и пр. Будучи заинтересованными в целостности принимаемых вещей, эти организации имеют право их страховать (см., в частности, ст. 373 ГК РСФСР). Страховать свое имущество по этому же виду страхования могут и иностранные представительства в СССР.

К числу объектов страхования относятся: домашняя обстановка и утварь, одежда, белье и обувь, оборудование и инструменты для профессиональных занятий, книги, картины и т. д.

Круг страховых случаев в основном тот же, что и в обязательном окладном страховании от огня и других опасностей. Наиболее существенное отличие то, что страховая ответственность распространяется здесь и на случаи кражи и пропажи имущества во время стихийного бедствия.

6. Добровольное страхование средств транспорта³. Страхователями являются: 1) государственные учреждения и предприятия, имеющие право страховать свое имущество в добровольном порядке; 2) кооперативные (включая колхозы) и другие общественные организации; 3) граждане.

В круг объектов этого страхования входят: легковые и грузовые автомобили, автобусы, трамвайные вагоны, троллейбусы, мотоциклы, средства водного транспорта (пароходы, парусные суда, моторные лодки, паромы, баржи и пр.), самолеты, планеры, аэросани и тракторы.

В отношении круга страховых случаев различаются два вида страхования:

¹ Правила Госстраха НКФ СССР от 6 апреля 1942 г. № 181.

² Правила Госстраха НКФ СССР от 9 октября 1940 г. № 737/120.

³ Правила Госстраха НКФ СССР от 19 февраля 1941 г. № 119.

1) от аварий, а именно от столкновения с другими средствами транспорта или вообще с какими-либо движущимися или неподвижными предметами, от взрыва мотора или баков с горючим, от короткого замыкания тока, от падения и опрокидывания;

2) от стихийных бедствий, т. е. от пожара, удара молнии, наводнения, землетрясения, бури, обвала и оползней.

В соответствии с этим страхователю предоставляются на выбор три варианта страхования: 1) либо только от аварий; 2) либо только от стихийных бедствий; 3) либо по обоим этим видам совместно.

Колхозы, однако, могут страховать в добровольном порядке свои средства транспорта только от аварий, так как от стихийных бедствий они застрахованы по обязательному окладному страхованию.

7. Добровольное страхование грузов, перевозимых по внутренним водным, сухим и воздушным путям¹. Круг страхователей тот же, что и по предыдущему виду страхования.

Объектами страхования являются грузы, перевозимые средствами железнодорожного, внутреннего водного, воздушного, автомобильного, а при смешанных перевозках — и гужевого транспорта, однако, лишь в пределах СССР.

Страхование распространяется лишь на время нахождения груза на транспорте. Это означает, что страховая ответственность начинается с момента сдачи груза транспортной организации в пункте отправления и заканчивается в момент выдачи груза получателю в пункте назначения. Если же груз перевозится собственным транспортом страхователя, то страховая ответственность течет с момента начала погрузки в пункте отправления до момента выгрузки в пункте назначения.

Круг страховых случаев весьма широк. Сюда входят: 1) аварии, в том числе крушение средств транспорта; 2) стихийные бедствия: огонь, молния, буря, ураган, землетрясение и пр.; 3) несчастные случаи с грузом при погрузке, укладке, перегрузке и выгрузке; 4) кража и пропажа груза при аварии или стихийном бедствии.

8. Добровольное транспортное страхование, связанное с внешней торговлей и морскими перевозками. Кроме двух рассмотренных выше видов добровольного транспортного страхования, существуют еще два других вида, связанные, в отличие от первых, с внешней торговлей и морскими перевозками.

Первый из этих видов — страхование морских судов. Оно обнимает суда заграничного и каботажного² плавания.

¹ Правила Госстраха НКФ СССР от 17 декабря 1942 г. № 771.

² Каботажным называется плавание между морскими портами одной и той же страны.

Второй вид — страхование грузов. Оно обнимает: а) экспортные и импортные грузы, перевозимые по всем видам транспорта; б) грузы перевозимые хотя и не в порядке экспорта или импорта, но морскими судами.

Круг страховых случаев по обоим этим видам страхования зависит в значительной мере от условий заключаемого страхования, т. е. от соглашения сторон.

ГЛАВА 25

ЛИЧНОЕ СТРАХОВАНИЕ

§ 92. Смешанное страхование жизни. § 93. Упрощенное смешанное страхование жизни. § 94. Страхование на случай смерти и инвалидности. § 95. Страхование от несчастных случаев. § 96. Страхование пассажиров.

§ 92. Смешанное страхование жизни¹

Страховые договоры по этому виду страхования заключаются после врачебного освидетельствования, в зависимости от его результатов. Страховая сумма определяется в любом, по согласованию с Госстрахом, размере, но не менее 5000 руб.

Страхование может быть заключено в одном из двух вариантов: 1) на срок до достижения застрахованным лицом определенного (40, 55, 60 или 75-летнего) возраста; 2) на срок продолжительностью в 10, 15 или 20 лет. На страхование принимаются лица в возрасте от 16 до 60 лет.

Страховая сумма выплачивается как в случае смерти застрахованного до истечения срока страхования, так и в случае его дожития до этого срока. Поэтому и самое страхование называется смешанным.

Страховая ответственность распространяется также и на случаи инвалидности (полной или частичной), явившейся результатом несчастного случая.

Смешанное страхование жизни может быть дополнено страхованием пенсий. Последнее может быть заключено на срок продолжительностью в 10, 15 или 20 лет, но не далее достижения 60-летнего возраста.

Срок страхования пенсий начинается одновременно со сроком основного страхования или с более позднего момента, если это обусловлено в договоре, но должен оканчиваться не позднее конца срока основного страхования.

По страхованию пенсий Госстрах выплачивает в случае смерти застрахованного пенсию в размере 10% страховой суммы ежегодно до конца срока страхования пенсий. Зато в этом случае

¹ Правила Госстраха НКФ СССР от 22 декабря 1942 г. № 789.

страховая сумма по основному страхованию выплачивается с рассрочкой: первая половина — после смерти застрахованного, вторая половина — по окончании срока страхования пенсии.

§ 93. Упрощенное смешанное страхование жизни ¹

Это страхование введено в 1943 г. вместо существовавшего ранее коллективного страхования жизни.

Круг страховых случаев здесь тот же, что и по предыдущему виду страхования: 1) смерть, 2) дожитие до определенного срока, 3) инвалидность в результате несчастного случая. Но, в отличие от предыдущего, это страхование заключается, как правило, без врачебного освидетельствования; в этом и состоит в основном его упрощенность. Однако инвалиды I и II групп, а также больные не принимаются на страхование.

Страховой возраст тот же — от 16 до 60 лет. Срок страхования — 15 или 20 лет. Страховая сумма по одному страховому документу (полису) колеблется в пределах от 875 до 1200 руб., в зависимости от возраста при заключении страхования и отчасти от срока страхования. Каждое лицо может застраховаться не больше чем по пяти полисам. Такое ограничение размера страховых сумм связано с отсутствием врачебного освидетельствования. Дополнительного страхования пенсий здесь не имеется.

§ 94. Страхование на случай смерти и инвалидности ²

Страхование это, как и смешанное, заключается на основании врачебного освидетельствования. По объему страховой ответственности оно отличается от смешанного страхования отсутствием страховой ответственности на случай дожития и отсутствием дополнительного страхования пенсий. Страховой возраст тот же. Срок страхования — от одного года до 20 лет, но не более достижения 65-летнего возраста. Страховая сумма возможна в любом, по согласованию с Госстрахом, размере.

§ 95. Страхование от несчастных случаев ³

Круг страховых случаев по этому виду страхования значительно уже, чем по предыдущим. Сюда входят: 1) смерть, но не от любой причины, а только от несчастных случаев; 2) инвалидность (полная или частичная) в результате несчастного случая.

Страховая сумма возможна в любом, по соглашению с Госстрахом, размере. Несмотря на это, страхование заключается без врачебного освидетельствования, так как смерть от болезней

¹ Правила Госстраха НКФ СССР от 23 декабря 1942 г. № 791.

² Правила Госстраха НКФ СССР от 22 декабря 1942 г. № 788.

³ Правила Госстраха НКФ СССР от 22 декабря 1942 г. № 790.

не входит в круг страховых случаев. Страховой возраст — от 16 до 70 лет, срок страхования — от одного года до пяти лет.

Иногда страхователями являются государственные и общественные организации¹ (пожарные, спортивные и т. д.), страхующие за свой счет от несчастных случаев либо весь свой коллектив, либо определенные категории его членов, либо отдельных лиц. Никаких ограничений в возрасте страхуемых лиц здесь уже не имеется, а срок страхования возможен лишь в пределах от одного месяца до одного года.

§ 96. Страхование пассажиров²

В отличие от предыдущих видов личного страхования, являющихся добровольными и договорными, это страхование обязательное и внедоговорное. Оно установлено на железнодорожном, водном, воздушном и автомобильном транспорте. На пути пригородного сообщения, а также на международные линии (воздушные, морские) это страхование не распространяется.

Страховые случаи — смерть или инвалидность (полная или частичная), происшедшие в пути следования пассажира от несчастного случая.

Страховая сумма — 3000 руб. на каждого пассажира. Страховой сбор (от 25 коп. до 2 р. 50 к., в зависимости от стоимости билета) взимается с пассажира при продаже ему билета билетной кассой. Пассажиры, едущие по специальным бесплатным билетам или проездным удостоверениям, считаются застрахованными без взимания страхового сбора. Транспортные организации перечисляют получаемые ими страховые сборы на счет Госстраха в Госбанке.

ГЛАВА 26

СТРАХОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ, СТРАХОВЫЕ ПЛАТЕЖИ И ЛИКВИДАЦИЯ УБЫТКОВ

§ 97. Размеры страхового обеспечения. § 98. Страховые платежи.

§ 99. Определение и возмещение убытков.

§ 97. Размеры страхового обеспечения

В этом вопросе имеется существенное различие между добровольным и обязательным страхованием.

В добровольном страховании страховая сумма не предопределяется заранее законом или правилами страхования. Добровольное личное страхование возможно, как правило, в любой,

¹ Правила Госстраха НКФ СССР от 11 октября 1938 г. № 557/196.

² Правила Госстраха НКФ СССР от 3 августа 1940 г. № 572/90.

по соглашению сторон, сумме. Добровольное имущественное страхование так же возможно, как правило, в любой по желанию страхователя сумме, но не свыше, разумеется, стоимости страхового имущества. Эта стоимость в разных видах страхования и в применении к разным случаям определяется на различных основаниях: по балансовым или по специальным страховым оценкам, с учетом или без учета износа, по государственным розничным, закупочным, заготовительным ценам или по ценам колхозного рынка и т. д. Впрочем, в ряде случаев применяется специальное лимитирование страховых сумм: установление предельных норм в абсолютном денежном выражении и другие ограничения. Но в пределах этих лимитов размер страховой суммы зависит все же от желания страхователя.

В обязательном страховании размер страховой суммы определяется законом или правилами страхования и ни в какой мере не зависит от воли сторон. Следует при этом различать в данном вопросе два типа обязательного имущественного страхования.

Первый из них — страхование в суммах, равных стоимости имущества, определенной тем или иным методом. Так, по обязательному окладному страхованию принадлежащие колхозам строения, инвентарь, оборудование, транспортные средства, продукция, сырье, материалы, а также ловецкие суда страхуются в полной стоимости по инвентарной оценке, строения же колхозников и других граждан — в полной стоимости по страховой оценке (в сельских местностях) или по оценке, установленной коммунальными органами (в городских местностях). По обязательному страхованию государственного имущества (жилого фонда и т. д.) страховая сумма определяется в размере балансовых (или инвентарных) оценок без скидки на износ.

Второй тип обязательного имущественного страхования — страхование в твердых нормах обеспечения, т. е. в твердых денежных суммах, не достигающих, как правило, полной стоимости страхового имущества. Такие твердые нормы установлены: а) в обязательном окладном страховании растительных культур (в определенных суммах на один гектар), б) в обязательном окладном страховании животных (в определенных суммах на одно животное). Размеры этих норм дифференцируются: а) по видам растительных культур и животных, б) по категориям страхователей (колхозы или граждане; для колхозов устанавливаются, как правило, более высокие нормы), в) по территориальному признаку. Нормы обязательного окладного страхования растительных культур и животных установлены в общесоюзном законодательстве дифференцированно по союзным республикам. Советы министров союзных республик имеют право повышать или понижать эти нормы не больше чем на 20 % и в пределах средних республиканских норм устанавливать дифференцированные нормы для автономных республик, краев и областей. В свою очередь

советы министров автономных республик (а также и союзных республик, не имеющих областного деления), исполкомы краевых и областных советов имеют право устанавливать в пределах средних норм данной республики, края или области дифференцированные нормы для отдельных районов и городов.

Нормы окладного страхования молодняка рабочего и крупного рогатого скота (в пределах указанного в законе возраста) понижаются на 50%. С другой стороны, принадлежащие колхозам племенные животные старше определенного возраста страхуются не по твердым нормам, а в полной стоимости по страховой оценке.

Обязательное страхование в твердых нормах оставляет место для заключения дополнительно к окладному добровольного страхования тех же объектов. Колхозы могут страховать в таком порядке как животных, так и растительные культуры, отдельные граждане — только животных.

§ 98. Страховые платежи

1. Страховые платежи исчисляются, как правило, в соответствии со страховой суммой по тарифным ставкам, устанавливаемым на каждые 100 или 1000 руб. страховой суммы.

Тарифные ставки в отдельных видах страхования дифференцируются по различным признакам: в имущественном страховании — по категориям страхуемых имуществ (или строений, в которых эти имущества находятся), по категориям страхователей, по территориальному признаку и т. д.; в личном страховании — по возрасту страхователей, по роду профессии или производства, в котором работает лицо, страхуемое от несчастных случаев, и т. д.

Эта дифференциация связана прежде всего с различием в условиях страхового риска (т. е. с различием в степени опасности наступления страховых случаев), зависящих от указанных выше признаков. Однако дифференциация по категориям страхователей основана главным образом на социальном критерии; так, например, в ряде случаев тарифные ставки устанавливаются для социалистических организаций в меньшем размере, чем для граждан, для колхозников — в меньшем размере, чем для единоличников, и т. д. Такая социальная дифференциация страховых тарифов проводится в наиболее развернутом виде в обязательном окладном страховании.

Тарифные ставки по обязательному окладному страхованию устанавливаются в законодательном порядке, по другим видам страхования утверждаются Министерством финансов СССР.

Тарифные ставки обязательного окладного страхования установлены дифференцированно по союзным республикам. Советы министров союзных республик имеют право в пределах этих средних республиканских ставок устанавливать дифференцированные

ставки для автономных республик, краев и областей. В свою очередь советы министров автономных республик (а также союзных республик, не имеющих областного деления), исполкомы краевых и областных советов имеют право устанавливать в пределах средних республиканских краевых или областных ставок дифференцированные ставки для районов и городов.

Во многих случаях, особенно по обязательному окладному страхованию, установлены скидки со страховых платежей и даже освобождение от платежей (см. выше, § 86).

Платежи по обязательному имущественному страхованию вносятся в сроки, предусмотренные законом или правилами страхования¹.

Платежи по добровольному имущественному страхованию вносятся при заключении страхования, но не всегда полностью, так как в целом ряде случаев допускается рассрочка (в большинстве случаев — на два срока).

Платежи по личному страхованию вносятся, в зависимости от вида страхования, либо периодически (ежемесячно, ежеквартально, по полугодиям, ежегодно), либо за весь срок страхования вперед единовременно (встречается, впрочем, и рассрочка платежа на два срока).

Социалистические организации вносят страховые платежи в порядке безналичных расчетов путем перечисления со своих счетов на счет Госстраха в Госбанке. Однако в некоторых случаях колхозы могут вносить страховые платежи и наличными деньгами в кассы Госбанка на счет Госстраха.

Граждане вносят страховые платежи: а) в городских местностях: в кассы Госбанка, страховым инспекторам и агентам; б) по обязательному окладному страхованию также в кассы коммунальных банков; в) в сельских местностях: по обязательному окладному страхованию — налоговым агентам, а по добровольному страхованию — страховым агентам и инспекторам.

2. Просрочка в уплате страховых платежей влечет по обязательному и добровольному страхованию различные последствия.

По обязательному страхованию не внесенные в срок платежи взыскиваются в принудительном порядке с начислением пени в размере: с социалистических организаций (колхозов, домоуправлений и т. п.) — 0,05%, а с остальных граждан — 0,1% за каждый день просрочки. Самое же страхование просрочкой платежей ни в какой мере не затрагивается и остается полностью в силе. Принудительное взыскание просроченных страховых платежей происходит либо в судебном, либо в административном порядке. По окладному страхованию применяется исключительно

¹ По окладному страхованию — в конце года, предшествующего платежному (в три срока для колхозов, в два срока для граждан); по обязательному страхованию государственного имущества (жилого фонда и т. д.) — в начале платежного года (как правило, в два срока).

судебный порядок взимания страховых платежей как с граждан, так и с колхозов. По обязательному страхованию государственного имущества (жилого фонда и т. д.) платежи взыскиваются с государственных организаций в административном, с граждан — в судебном порядке.

По добровольному страхованию до внесения первого установленного страхового платежа страховой договор не вступает в силу.

По этому страхованию практика Госстраха в отступление от ст. 389 ГК устанавливает для разных видов страхования различные последствия просрочки дальнейших страховых платежей после начала страхования:

1) сокращение срока страхования в соответствии с суммой поступившего ранее платежа (например, по добровольному страхованию имущества предприятий, учреждений и организаций, по добровольному страхованию животных, по добровольному страхованию средств транспорта);

2) уменьшение страховой суммы в соответствии с суммой поступивших ранее платежей (например, по добровольному страхованию сельскохозяйственных культур, по смешанному страхованию жизни);

3) полное прекращение страхования (например по упрощенному смешанному страхованию жизни, по страхованию на случай смерти и инвалидности).

§ 99. Определение и возмещение убытков

1. О происшедшем страховом случае с застрахованным имуществом страхователи обязаны сообщать не позднее сроков, установленных законом или правилами страхования, органам Госстраха (как правило, страховым инспекциям). В сельских местностях установлено в ряде случаев сообщение и сельским советам — либо наряду со страховой инспекцией (для колхозов), либо вместо этой инспекции (для граждан).

Своевременное сообщение о страховом случае необходимо для того, чтобы страховые органы могли надлежащим образом обследовать убыток, что может быть затруднено или оказаться совсем невозможным при задержке сообщения. Поэтому, если задержка произошла по вине страхователя, Госстрах имеет право отказать в возмещении убытка.

К обследованию убытка страховые органы должны приступить не позднее сроков, установленных правилами страхования. Задачей обследования является выяснение причины убытка (от этого зависит самая ответственность Госстраха за убыток), а также его размера.

О результатах обследования составляется страховой акт. Составление актов производится, как правило, страховыми инспекторами или, в более важных случаях, представителями

вышестоящих управлений Госстраха. Акты о гибели животных составляются в сельских местностях председателями (или уполномоченными, либо депутатами сельских советов), в городских местностях — страховыми инспекторами или ветеринарными врачами. При составлении страховых актов обязательно участие страхователя. В ряде случаев требуется и участие двух свидетелей, а иногда и некоторых должностных лиц (например по страхованию сельскохозяйственных культур — представителя сельского совета и агронома).

Составленные акты подлежат утверждению в порядке и в сроки, устанавливаемые страховыми правилами и инструкциями. Акты об убытках, не выходящих по своему размеру за рамки установленных для страховых инспекций лимитов, представляются с заключением старшего страхового инспектора на утверждение заведующего районным (или городским) финансовым отделом, акты же об убытках свыше указанных лимитов утверждаются вышестоящими управлениями Госстраха. Выплата страхового возмещения (т. е. суммы, которую страховщик обязан возместить страхователю в случае гибели или повреждения застрахованного имущества) производится не позднее установленных сроков со дня утверждения страхового акта. Оплата убытков социалистическим организациям совершается в порядке безналичных расчетов путем соответствующих перечислений со счета Госстраха в Госбанке на счета этих организаций. Оплата убытков отдельным гражданам производится наличными деньгами из Госбанка по чекам страховых органов, а по желанию получателя — и переводом денег по почте.

Страховое возмещение, получаемое по страхованию государственного жилого фонда, используется исключительно на восстановление этого фонда и может расходоваться вне плана капитального строительства.

2. Основные виды возмещаемых убытков — гибель и повреждение застрахованного имущества в результате страхового случая. Кроме того, Госстрах возмещает также целесообразно произведенные страхователем в связи со страховым случаем расходы для спасения имущества, для предотвращения его дальнейшей порчи и вообще для уменьшения убытков от происшедшего страхового случая. В некоторых видах страхования возмещаются также убытки от кражи или пропажи застрахованного имущества во время страхового случая. Убытки, происшедшие в результате военных действий, Госстрахом не возмещаются.

Размер страхового возмещения за убыток (включая и расходы по спасению и т. д.) не может, как правило, превышать страховой суммы.

При полной гибели застрахованного имущества убыток возмещается в размере страховой суммы (если только она не окажется выше стоимости этого имущества).

В отношении частичных убытков различаются две системы

страхового возмещения: 1) система пропорциональной ответственности и 2) система ответственности по принципу «первого риска».

В первом случае убыток возмещается по пропорциональному расчету, который выражается следующей формулой: страховое возмещение так относится к сумме убытка, как страховая сумма — к стоимости застрахованного имущества. Например, имущество стоит 150 тыс. руб., застраховано в 100 тыс. руб., а убыток составляет 30 тыс. руб. Обозначив страховое возмещение через X , получим следующую пропорцию:

$$x : 30\,000 = 100\,000 : 150\,000.$$

Следовательно $x = \frac{30\,000 \cdot 100\,000}{150\,000} = 20\,000$ руб.

Во втором случае убыток возмещается полностью но, конечно, лишь в пределах страховой суммы. Если применить эту систему к приведенному выше примеру, то страховое возмещение составит не 20 000, а 30 000 руб. Самое название этой системы объясняется тем, что она как бы делит всю стоимость страхового имущества на две части. Первая часть в пределах страховой суммы признается застрахованной полностью; это и есть «первый риск». Вторая же часть считается вовсе не застрахованной. При этом убыток относится в первую очередь, до пределов страховой суммы, к «первому риску», а потому и возмещается полностью.

В практике государственного страхования преобладает система пропорциональной ответственности. Система «первого риска» применяется в добровольном страховании товарно-материальных ценностей социалистических организаций и в добровольном страховании домашнего имущества.

Претензии по вопросам страхового возмещения (при отказе в возмещении или неполном удовлетворении требования) могут быть предъявляемы, по выбору страхователя, либо в ведомственном порядке (путем принесения жалобы в вышестоящий орган Госстраха), либо в судебном порядке (путем предъявления иска в суде или, смотря по подсудности дела, в арбитраже).

Впрочем, для всех видов обязательного страхования практика Госстраха, выраженная в ведомственных указаниях, признает только ведомственный порядок разрешения споров о страховом возмещении, который также предусматривает для страхователей существенные процессуальные гарантии, в частности определенные сроки на рассмотрение жалоб, обязательное сообщение решения жалобщику, право дальнейшего обжалования в вышестоящие инстанции Госстраха¹.

¹ Инструкция о порядке рассмотрения жалоб по государственному страхованию от 7 октября 1943 г. № 579; В. Райхер, Судебная защита в обязательном страховании («Социалистическая законность», 1939 г., № 1).

РАЗДЕЛ VII

ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

ГЛАВА 27

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕНЕЖНОЙ СИСТЕМЫ И ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ СССР

§ 100. Денежная система СССР. § 101. Валютное законодательство СССР.

§ 100. Денежная система СССР

1. В соответствии со Сталинской Конституцией, руководство денежной и кредитной системой подлежит ведению Союза ССР в лице его высших органов власти и органов государственного управления (ст. 14); при этом принятие мер по укреплению кредитно-денежной системы возложено на Совет министров СССР (ст. 68).

Денежная система СССР состоит из банковых билетов Государственного банка СССР, государственных казначейских билетов и разменной монеты. Единым эмиссионным центром страны является Госбанк СССР, выпускающий все денежные знаки.

В разделе III (ст. ст. 17—24) Устава Госбанка СССР, утвержденного ЦИК и СНК СССР 12 июня 1929 г.¹, воспроизведено и дополнено право банковской эмиссии, декретированное еще в 1922 г.²

Госбанк выпускает банковые билеты достоинством в 1, 2, 3, 5, 10, 25 и 50 червонцев (червонец равен 10 руб.). Банковые билеты являются законным платежным средством СССР, так как обязательны к приему в платежи всеми учреждениями и гражданами без ограничения сумм. Червонец — основная валюта СССР. Предусмотренная в Уставе 1929 г. публикация эмиссионным отделом Госбанка сведений о суммах выпущенных в обращение банковых билетов и их обеспечения (ст. 22) была приостановлена еще до начала второй мировой войны, поскольку

¹ СЗ СССР 1929 г. № 38, ст. 333.

² СУ РСФСР 1922 г. № 64, ст. 827.

ориентировка врага в вопросе о размерах банкнотной эмиссии и золотом резерве была бы нецелесообразной и недопустимой.

Государственные казначейские билеты, являясь эмиссией «устойчивых денег, достоинством менее одного червонца»¹, выпускаются купюрами в 1, 3 и 5 руб. и являются законным платежным средством по налогам, сборам и другим платежам.

Мелкая разменная монета изготавливается из никеля и бронзы и выпускается достоинством в 20, 15, 10, 5, 3, 2 и 1 коп.²

Кроме того, в обращении имеется также серебряная и медная монета, выпускавшаяся в течение ряда лет после денежной реформы 1924 г.³

Эмиссия казначейских билетов и разменной монеты производится в размерах, необходимых для удовлетворения потребностей обращения денежных знаков достоинством менее одного червонца.

По отношению к червонцам казначейские билеты и мелкая монета являются разменными денежными знаками, выпуск которых в обращение производится в зависимости от количества выпускаемых банковых билетов в пропорции, устанавливаемой правительством⁴.

Согласно Уставу Госбанка СССР, выпускаемые им банковые билеты обеспечиваются полностью, причем не менее чем на $\frac{1}{4}$ их сумм по номинальной цене драгоценными металлами и устойчивой иностранной валютой по курсу на золото, а в остальной части — легко реализуемыми товарами, краткосрочными векселями и иными краткосрочными обязательствами.

Из предусмотренного Уставом состава обеспечения выпущенных в обращение банковых билетов вышли векселя внутреннего оборота, так как кредитная реформа 1930 г.⁵ заменила взаимное кредитование хозяйственных организаций, т. е. коммерческий кредит, прямым банковским кредитом с отменой вексельной формы обязательств.

Основой обеспечения валюты СССР являются товарные массы в распоряжении Советского государства. Товарищ Сталин в докладе на январском Пленуме ЦК и ЦКК ВКП(б) 1933 г. об итогах первой пятилетки на вопрос, чем обеспечивается устойчивость советской валюты, дал исчерпывающий и ясный ответ: «Конечно, не только золотым запасом. Устойчивость советской валюты обеспечивается прежде всего громадным количеством товарных масс в руках государства, пускаемых в товарооборот по устойчивым ценам»⁶.

¹ Постановление ЦИК и СНК СССР от 5 февраля 1924 г. (СЗ СССР 1924 г. № 32).

² СЗ СССР 1932 г. № 15, ст. 81.

³ СУ РСФСР 1924 г. № 34, ст. 325.

⁴ СЗ СССР 1930 г. № 49, ст. 508.

⁵ СЗ СССР 1930 г. № 8, ст. 98.

⁶ Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 11-е, стр. 391.

Киска / Милк

Поскольку выпуск банковских билетов производится Госбанком СССР при его кредитных операциях, а кредиты предоставляются под обеспечение материальными ценностями на строго определенные сроки, банковская эмиссия непосредственно связана с обеспечением ее товарами, продающимися по устойчивым государственным ценам. Что касается золота и иностранной валюты, входящих в состав обеспечения советской валюты, то они имеют значение валютного резерва, необходимого в области международных кредитных и расчетных связей СССР с иностранными государствами.

Народнохозяйственное обеспечение советских денег (товары) в одинаковой степени относится и к банковым и казначейским билетам. Те и другие фактически выпускаются Госбанком, и экономического различия между ними в настоящее время не имеется (казначейские билеты — только разменные денежные знаки по отношению к червонцам).

2. Регулирование денежного обращения СССР относится к ведению Совета министров СССР и осуществляется на основе утверждаемых им кредитных и кассовых планов Госбанка СССР.

Госбанк СССР является единым расчетным и эмиссионным центром страны: в нем находят отражение все основные хозяйственные процессы, связанные с движением материальных ценностей, выполнением планов по прибылям, с доходами и расходами бюджетной системы, сберегательных касс, государственного страхования и пр. Сосредотачивая все свободные средства хозяйственных организаций и государственного бюджета СССР, Госбанк направляет их в соответствии с планом на краткосрочное кредитование народного хозяйства.

Кредитный план Госбанка СССР учитывает все средства, которые должны быть привлечены для краткосрочного кредитования, и устанавливает их размещение в народном хозяйстве. Сальдо кредитного плана указывает на планируемое изменение денежной массы в обращении (дополнительный выпуск банковских билетов или изъятие из обращения). По утверждении кредитного плана Советом министров СССР это сальдо является директивой по денежному обращению на планируемый период.

В кредитном плане учитываются все средства Госбанка СССР, как те, которые будут получены наличными, так и те, которые используются путем безналичных расчетов. Поэтому, кроме кредитного плана, Госбанком составляется кассовый план, в котором определяются объем и источники поступления наличных денег в кассы Госбанка и их использование на нужды хозяйства.

Наличные деньги поступают в кассы Госбанка в основном в виде выручки розничной торговли и предприятий общественного питания, выручки транспорта (железнодорожного, водного, воздушного, местного) и учреждений связи, платежей населения

по налогам, сборам и государственному страхованию, взносов по государственным займам, вкладов в сберегательные кассы, доходов коммунального хозяйства и зрелищных предприятий, поступлений на счета колхозов и пр.

Выдаются наличные деньги из касс Госбанка при выплате трудящимся заработной платы, стипендий учащимся, пенсий и пособий (органами социального страхования и социального обеспечения), страховых возмещений органами Госстраха, по операциям сберегательных касс, при оплате поставок колхозников и при других расчетах государственных и кооперативных учреждений и предприятий с населением. Расчеты же государственных и кооперативных организаций между собой производятся через Госбанк в безналичном порядке (путем перечисления со счета на счет); таким же образом осуществляются расчеты и между государством и колхозами.

Кассовый план Госбанка содержит ту же директиву по денежному обращению, что и кредитный план, и является важнейшим средством для выполнения эмиссионного плана. Его задача заключается в том, чтобы на основе исчерпывающего учета всех кассовых оборотов, т. е. поступлений и расходов наличными деньгами, обеспечить выполнение эмиссионной директивы правительства.

Кассовое планирование, установленное еще с начала 1931 г. «в целях улучшения учета денежной массы и укрепления планового начала в регулировании денежного обращения»¹, подверглось более широкой регламентации в 1938 г. в постановлении Экономического совета при СНК СССР². На Госбанк возложены обязанности составлять и представлять на рассмотрение и утверждение Совета министров СССР квартальные и месячные кассовые планы. Тем самым кассовое планирование приобрело значение одного из важнейших элементов в общей системе народнохозяйственного планирования в СССР. Банку даны необходимые полномочия для своевременного получения кассовых планов, составляемых его клиентами; в этих планах должны быть предусмотрены все ожидаемые в предстоящем квартале или месяце поступления наличных денег и фактическая потребность в наличных деньгах на выплату заработной платы, заготовки и пр.

Обеспечение устойчивости советских денег достигается также в порядке охраны исключительного права Советского государства на их эмиссию. Руководители учреждений, предприятий и организаций отвечают за незаконный выпуск ценных бумаг, бон и других денежных суррогатов в уголовном порядке³. В том же порядке карается и подделка денежных знаков.

¹ Постановление СНК СССР от 2 января 1931 г. о кассовых правилах (СЗ СССР 1931 г. № 3, ст. 38).

² Постановление Экономического совета при СНК СССР от 1 октября 1938 г. № 709.

³ СЗ СССР 1935 г. № 30, ст. 234.

3. Добросовестный приобретатель банковых билетов и других видов советской валюты твердо защищен нашим законом, и даже собственник похищенного или иным образом утраченного банкового билета, государственного казначейского билета или монеты не вправе истребовать их у добросовестного приобретателя. Интересы устойчивости денежного обращения идут здесь впереди виндикационных прав собственника, которые могут быть использованы при похищении или утрате других вещей.

§ 101. Валютное законодательство СССР

1. Советская валюта в своем обращении ограничена территорией СССР. Вывоз советской валюты за границу с 1 августа 1926 г. воспрещен¹. В свою очередь ввоз из-за границы в пределы СССР банковской и казначейской валюты СССР обусловлен представлением доказательства вывоза ее из СССР до 1 августа 1926 г.² Таким образом, советская валюта не может быть легальным объектом котировок на иностранных биржах.

Ввоз, вывоз, пересылка и перевод за границу и из-за границы валютных ценностей регламентированы постановлением ЦИК и СНК СССР от 21 марта 1928 г. и рядом последующих дополнений к этому постановлению³.

Ввоз из-за границы в пределы СССР иностранной валюты и выписанных в ней платежных документов, как правило, разрешается без ограничения суммы. Министерству финансов СССР предоставлено право устанавливать для отдельных видов иностранной валюты ограничения в отношении ввоза, пересылки и перевода из-за границы.

Лицам, приезжающим из-за границы с целью временного пребывания на территории СССР и привозящим с собой (или получающим через посредство кредитных учреждений) валютные ценности, разрешается беспрепятственный вывоз этих ценностей за границу (или перевод через кредитные учреждения) в том же количестве в течение двух месяцев со дня въезда их из-за границы в пределы СССР.

Без ограничения допускаются вывоз и перевоз за границу иностранной валюты, ввезенной или переведенной из-за границы и внесенной на особые текущие счета в Госбанке СССР (так называемые текущие счета типа «А»).

Во всех остальных случаях вывоз иностранной валюты и выписанных в ней платежных документов (чеков, переводов и пр.) лицам, выезжающим за границу, в том числе и командированным, строго лимитирован определенными нормами. Отсту-

¹ Постановление ЦИК и СНК СССР от 9 июля 1926 г. (СЗ СССР 1926 г. № 48, ст. 348).

² Постановление ЦИК и СНК СССР от 21 марта 1928 г. (СЗ СССР 1928 г. № 18, ст. 152).

³ СЗ СССР 1928 г. № 18, ст. 152; 1932 г. № 17, ст. 93.

пление от этих норм в отдельных случаях допускается только с разрешения Министерства финансов СССР (нарушение порядка вывоза валютных ценностей влечет за собой уголовную ответственность как за контрабанду, а обнаруженные ценности конфискуются) ¹.

2. Согласно постановлению ЦИК и СНК СССР от 7 января 1937 г. ² исключительное право на совершение на территории СССР сделок с золотом, серебром, платиной и металлами платиновой группы (в монете, слитках и сыром виде), с иностранной валютой и выписанными в иностранной валюте платежными документами (чеки, переводы и пр.) закреплено за Госбанком СССР. Другими словами, в СССР установлена валютная монополия, являющаяся важнейшим дополнением монополии внешней торговли. Тем самым сделки на территории СССР по покупке и продаже валютных ценностей юридически действительны только при условии, если одной из сторон в них выступает Госбанк СССР. Производство и прием платежей в иностранной валюте на территории СССР разрешены в основном лишь по внешне-торговым сделкам в соответствии с действующими в этой области законами и притом исключительно через посредство Госбанка СССР.

Возникает вопрос: допустимо ли за экспортный товар, купленный в СССР, заплатить советской валютой? Закон дает ясный ответ на этот вопрос: «В случаях, когда денежные обязательства по внешнеторговым сделкам выражены в иностранной валюте, производство платежа в валюте Союза ССР допускается лишь, когда такой порядок платежа предусмотрен в условиях сделки». Отсюда следует, что если стороны по внешнеторговой сделке особо не оговорили возможности платежа за товар или услугу (например ремонт парохода в советском доке и пр.) в валюте СССР, то платежи по такой сделке должны производиться в иностранной валюте. Иначе говоря, если внешнеторговая сделка выражена в иностранной валюте, то эта валюта является не только валютой долга (т. е. единицей исчисления суммы долга), но и валютой платежа. Изъятия из этого положения допускаются в отдельных случаях с разрешения Министерства финансов СССР.

Все советские организации по валютным операциям, связанным с внешней торговлей, производят расчеты с Госбанком СССР в советской валюте по твердому расчетному соотношению между советской и иностранной валютой, определяющему курс иностранной валюты в советских рублях. По этому же курсу Госбанк СССР покупает иностранную валюту у приезжающих в СССР иностранных граждан и у других держателей, а также оплачивает чеки по текущим счетам, на которые внесена или

¹ СЗ СССР 1930 г. № 9, ст. 103 и № 57, ст. 600.

² СЗ СССР 1937 г. № 8, ст. 25.

переведена из-за границы иностранная валюта для расходования в СССР, в советских рублях.

С 1937 г. в основе твердого соотношения между советской и иностранной валютой лежит следующее отношение американской и советской денежных единиц: один доллар США равен 5 р. 30 к. Неизменность этого соотношения оказалась возможной в основном потому, что с 1934 г. США держат покупную цену золота на одном и том же постоянном уровне — 35 долларов за одну тройскую унцию, что равнозначно золотому содержанию доллара в 0,888876 грамма чистого золота.

Курсы иностранной валюты в советских рублях, устанавливаемые в соответствии с указанным соотношением, публикуются в курсовых бюллетенях Госбанка СССР.

ГЛАВА 28

КРАТКОСРОЧНЫЙ И ДОЛГОСРОЧНЫЙ КРЕДИТ И РАСЧЕТЫ

§ 102. Сущность и значение кредита. § 103. Кредитная система СССР. § 104. Организация расчетов. § 105. Краткосрочное кредитование. § 106. Долгосрочное кредитование.

§ 102. Сущность и значение кредита

1. Кредит представляет собой хозяйственное отношение, которое заключается в возмездной передаче одной хозяйственной организации другой известного количества материальных ценностей или суммы денег с обязательством возвратить их в определенный срок. Основной формой оказания кредита является договор займа. Объектом кредита могут быть только легко заменимые ценности, так как заем, в отличие от найма и аренды, предоставляет хозяйству, получившему ценности во временное пользование, право их потребления. В этом отношении особые преимущества имеют деньги, обладающие полной заменимостью и представляющие возможность хозяйственной организации, прибегающей к кредиту, приобрести любые необходимые ей материальные ценности.

В экономическом отношении кредит означает передвижение свободных средств от тех хозяйственных организаций, где они временно бездействуют, в другие хозяйственные организации, которые нуждаются, также временно, в этих средствах для обеспечения бесперебойного хода своей деятельности.

Необходимость кредита в социалистическом хозяйстве вытекает из сущности организации и кругооборота средств хозяйственных организаций.

Государственные предприятия и хозяйственные организации

наделены собственными оборотными средствами, необходимыми для выполнения их производственной, торговой и эксплуатационной деятельности, в соответствии с потребностями их в средствах для обеспечения минимального наличия запасов сырья, производственных и вспомогательных материалов, топлива, полуфабрикатов, незавершенного производства, готовых изделий и товаров и вложений в расходы будущих лет.

Что же касается потребности предприятий и хозяйственных организаций в ресурсах, обусловленной разрывом непрерывности кругооборота оборотных средств на период времени между отгрузкой товаров и получением за них денег от покупателей, а также связанной с сезонными процессами производства, с накоплением сезонных запасов сырья, топлива и материалов, с временным повышением вложений в незавершенное производство, с сезонным накоплением готовых изделий и товаров и другими временными нуждами, вытекающими из хода производства и обращения товаров, то эта потребность покрывается в порядке кредита заемными средствами.

Наделение хозяйственных организаций собственными оборотными средствами на максимальном уровне, обеспечивающем покрытие их потребности в средствах на сезонные нужды, привело бы к тому, что эти средства оставались бы свободными и бездействовали бы в остальные периоды года до наступления сезонных нужд. При предоставлении хозяйственным организациям собственных оборотных средств на минимальном уровне, покрывающем нормальную потребность в средствах для бесперебойной их текущей деятельности, в распоряжении государства остаются крупные средства, которыми оно может лучше маневрировать и в плановом порядке перераспределять в ходе исполнения хозяйственных планов между хозяйственными организациями при помощи системы кредита.

В процессе производства и обращения товаров у хозяйственных организаций может возникнуть временная нужда в средствах, вызванная обстоятельствами, не зависящими от предприятия (например, образование сверхплановых товароматериальных запасов, обусловленное неравномерным завозом материалов, изменением производственной программы и возникновением необходимости в других видах сырья и материалов, чем ранее заготовленные, и пр.). В то же время действующая основная форма расчетов между покупателями и поставщиками (см. ниже, о системе расчетов) связана с определенным разрывом во времени между отгрузкой товара и получением за него денег. На этот промежуток времени поставщик товара нуждается в средствах для обеспечения непрерывности процесса производства.

Однако предоставление хозяйственным организациям собственных оборотных средств с учетом временных нужд и разрыва в сроках отгрузки и оплаты товаров нецелесообразно.

Образование резерва в собственных оборотных средствах на случай возникновения временных нужд, наступление и размеры которых не могут быть заранее определены, привело бы к тем же отрицательным последствиям, как и наделение собственными оборотными средствами с учетом сезонных нужд. Величина же потребности в средствах на обеспечение процесса производства на время, связанное с завершением расчетов за отпущенные товары, резко колеблется по отдельным предприятиям и складывается под влиянием факторов, не зависящих от предприятия. Этот промежуток времени дифференцируется в соответствии с длительностью пробега расчетных документов от поставщика до покупателя и обратно, т. е. зависит от расстояния между ними. Состав же покупателей устанавливается не самим предприятием, а планом использования его продукции, на основании которого заключаются договоры с покупателями.

2. Заемные средства на сезонные и временные нужды хозяйственные организации могут получать, согласно постановлению ЦИК и СНК СССР от 30 января 1930 г. «О кредитной реформе», только в форме прямого банковского кредита, а не путем взаимного коммерческого кредитования друг друга. Отпуск товаров и оказание услуг хозяйственными организациями в кредит, равно как и выдача друг другу авансов и задатка запрещены (кроме строго регламентированных авансов по капитальному строительству, по договорам с научно-исследовательскими учреждениями и органами Министерства связи) ¹.

Коммерческий кредит, оказываемый хозяйственными организациями взаимно друг другу, сыграл положительную роль в первый период новой экономической политики при общем недостатке у хозяйственных организаций собственных оборотных средств и отсутствии их точной регламентации. При коммерческом кредите поставщик отпускал товары покупателю с отсрочкой платежа за них на определенный срок; покупатель выдавал при этом поставщику особое обязательство — вексель — с указанием суммы и срока платежа. Поставщик мог получить деньги раньше наступления срока векселя путем учета его в банке, который выдавал сумму векселя за вычетом удержанных процентов. При наступлении срока векселя платеж по нему поступал в банк. С внешней стороны банк как будто кредитовал поставщика, на самом же деле кредит предоставлялся покупателю, так как поставщик только возмещал банковским кредитом тот кредит, который он сам оказал покупателю. По существу, поставщик являлся только посредником между банком и покупателем. Учет векселей банком по характеру всей операции не сопровождался контролем банка за фактическим состоянием оборотных средств хозоргана, учитывающего вексель, за действительной потребностью его в средствах и за их использованием.

¹ СЗ СССР 1930 г. № 8, ст. 98; 1932 г. № 74, ст. 454.

Эта форма кредита предоставляла возможность внепланового направления материальных ресурсов и использования кредита не по назначению на покрытие заемными средствами прорывов в работе и убытков хозяйственных организаций.

В 1930 г. коммерческий кредит, по своему объему и использованию находившийся вне сферы непосредственного воздействия государственной кредитной системы, уже не соответствовал требованиям достигнутого уровня планирования в народном хозяйстве и задачам укрепления хозяйственного расчета. Промфинпланы предприятий, построенные на основе твердых заданий по производству и реализации товаров, давали уже полную возможность точно установить потребность каждого предприятия в оборотных средствах, регламентировать состав и объем собственных оборотных средств и определить необходимость, объем и направление кредита.

Кредитная реформа 1930 г. и переход на прямое банковское кредитование, при котором нуждающиеся в кредите хозяйственные организации получают его, минуя посредствующие звенья, обеспечили направление кредита в соответствии с плановым движением материальных ценностей и осуществление действительного финансового контроля за использованием кредитных ресурсов и за ходом выполнения планов производства и обращения товаров¹.

Предоставление денежных сумм хозяйственным организациям в кредит осуществляет кредитная (банковская) система СССР. Необходимые для кредитования народного хозяйства ресурсы кредитная система образует главным образом (помимо своих основных капиталов) путем сосредоточения временно свободных средств социалистических предприятий и организаций. Все социалистические предприятия и организации обязаны хранить свои средства в кредитных учреждениях. Вслед за реализацией готовой продукции предприятия не затрачивают немедленно полностью все полученные денежные средства на приобретение сырья, материалов, топлива и на выдачу заработной платы. Деньги в известной части на некоторое время оседают в кредитных учреждениях и используются ими для краткосрочного кредитования. При этом права хозяйственных организаций, хранящих деньги в кредитном учреждении, нисколько не нарушаются, так как за ними полностью сохраняется право распоряжения своими средствами.

По предоставленным кредитными учреждениями ссудам с заемщиков удерживаются определенные проценты, являющиеся источником для уплаты процентов на средства, хранимые хозяйственными организациями в кредитных учреждениях, для покрытия расходов по содержанию этих учреждений и для образования их накоплений.

¹ СЗ СССР 1931 г. № 18, ст. 166.

3. Таким образом, методы работы кредитной системы, мобилирующей временно свободные средства в народном хозяйстве и предоставляющей их в плановом порядке хозяйственным организациям на началах возвратных ссуд, коренным образом отличаются от методов деятельности бюджетной системы. Ресурсы последней формируются в основном за счет обязательных платежей социалистических предприятий и населения, а средства из бюджета при финансировании предприятий и организаций отпускаются безвозвратно.

Кредит, относящийся к оборотным средствам, является краткосрочным, так как оборотные средства обычно завершают свой полный кругооборот несколько раз в течение хозяйственного года.

Но кроме краткосрочного кредита в советской кредитной системе имеется кредит продолжительностью свыше года, который служит главным образом для получения основных средств. Этот кредит предназначен для капитальных затрат, которые не могут окупиться в один год, и применяется преимущественно в колхозно-кооперативной системе.

Отношения, возникающие между кредитными учреждениями и хозяйственными организациями, выступающими в качестве вкладчиков денег или заемщиков по кредитным операциям, регулируются на общих основаниях гражданского права. Организация же кредитной системы СССР, регламентация ее деятельности, обязанность хозяйственных организаций хранить свои денежные ресурсы в кредитном учреждении, планирование кредита, контроль кредитных учреждений за распоряжением хозяйственных организаций своими ресурсами, за расчетами их между собой, за производством и обращением товаров относятся к сфере финансового права. Здесь кредитная система выступает как орган государственного управления, наделенный соответствующими широкими полномочиями.

§ 103. Кредитная система СССР

1. Банки в СССР являются государственной собственностью, т. е. всенародным достоянием (ст. 6 Конституции СССР). Советская кредитная система построена на централизованных началах, как общесоюзная¹. Ст. 14 Конституции СССР устанавливает (пп. «м» и «о»), что управление банками и руководство кредитной системой относятся к ведению Союза ССР в лице его высших органов власти и органов государственного управления. Направление работы кредитной системы и принятие мер к ее укреплению Конституция СССР возлагает на Совет министров СССР.

¹ За исключением местных коммунальных банков, организуемых краевыми, областными и городскими советами депутатов трудящихся.

По своему составу советская кредитная система подразделяется на две группы: 1) банки краткосрочного кредитования, обслуживающие действующие предприятия, и 2) банки долгосрочных вложений, обслуживающие строительство и подрядные строительные организации.

2. В первую группу входят Государственный банк СССР и непосредственно связанный с ним Банк внешней торговли (Внешторгбанк), во вторую — специальные банки долгосрочных вложений, осуществляющие финансирование и долгосрочное кредитование капитального строительства.

Центральное место в кредитной системе СССР занимает Государственный банк СССР. Госбанк СССР — основной орган краткосрочного кредитования. Сосредотачивая все свободные средства хозяйственных организаций и предприятий социалистического хозяйства, Госбанк направляет их в плановом порядке в те отрасли советской экономики, которые нуждаются в заемных средствах для выполнения своих планов производства, товарооборота, перевозок и пр.

Госбанк СССР является единым расчетным центром в народном хозяйстве СССР (организация и проведение расчетов между предприятиями, организациями и учреждениями) и эмиссионным институтом, регулирующим денежное обращение на территории всего Советского Союза¹. Кроме того, на Госбанк СССР возложены функции по кассовому исполнению государственного бюджета СССР, по расчетам между социалистическими предприятиями и за границей (сосредоточение всех валютных ресурсов СССР, установление корреспондентских отношений с иностранными банками, получение иностранных кредитов и пр.), а также по выполнению поручений специальных банков долгосрочных вложений по финансированию и долгосрочному кредитованию капитального строительства в районах, где специальные банки не имеют своих филиалов.

Роль Госбанка СССР в деле развития социалистического хозяйства, как указывает постановление СНК СССР от 20 марта 1931 г.², заключается в том, чтобы:

«а) стать расчетной организацией для обобществленного хозяйства, общегосударственным аппаратом учета производства и распределения продуктов;

б) обеспечить действительный повседневный контроль рублем за ходом выполнения планов производства и обращения товаров, за выполнением финансовых планов и ходом накоплений в обобществленном секторе народного хозяйства;

¹ П. 1 Устава Госбанка СССР (СЗ СССР 1929 г. № 38, ст. 33).

² «Об изменении в системе кредитования, укреплении кредитной работы и обеспечении хозяйственного расчета во всех хозорганах» (СЗ СССР 1931 г. № 18, ст. 166).

в) обеспечить укрепление хозяйственного расчета предприятий и хозяйственных объединений, как основного рычага в выполнении планов (количественных и качественных заданий) во всем обобщественном секторе».

Государственный банк СССР находится в ведении Министерства финансов СССР. Председатель Правления Государственного банка СССР является заместителем Министра финансов СССР.

Госбанк действует в началах хозяйственного расчета и имеет уставный и резервный капиталы. Уставный капитал банка составляет 600 млн. руб. может быть увеличен постановлением Совета министров СССР; этот капитал служит обеспечением по обязательствам банка и не подлежит уменьшению. Резервный капитал образуется путем отчислений от прибылей банка и предназначен для покрытия могущих оказаться по годовому балансу убытков по операциям банка. Отчисления в резервный капитал производятся до достижения им размера, равного размеру уставного капитала. При частичном и полном израсходовании резервного капитала на покрытие убытков отчисления в него возобновляются и производятся впредь до достижения установленной нормы. Если убытки по операциям банка, выведенные по годовому балансу, превысят сумму резервного капитала, то не покрытая им часть убытка покрывается за счет общесоюзного бюджета.

Правительства СССР и союзных республик, а также их центральные и местные органы, не несут ответственности по обязательствам Госбанка (кроме покрытия убытков в указанном выше случае). В свою очередь Госбанк не отвечает по обязательствам СССР и союзных республик и их центральных и местных органов, за исключением случаев, когда ответственность банка принята им на себя в порядке поручительства (например, по сделкам внешнеторговых объединений Госбанк нередко принимает на себя гарантии их обязательств).

Концентрация в Госбанке краткосрочного кредитования всех хозяйственных организаций, их свободных средств, расчетов во всем народном хозяйстве и кассового исполнения союзного, республиканского и местных бюджетов требует организации Госбанком широкой сети своих филиалов на территории всей страны. Все филиалы представляют собой строго централизованную систему, руководимую Правлением Госбанка.

Основным оперативным звеном системы Госбанка являются его районные отделения. Руководство отделениями Правление Госбанка осуществляет через свои республиканские, краевые и областные конторы, которые одновременно выполняют и опера-

тивные функции. Во всех республиканских центрах союзных республик (кроме РСФСР) имеются республиканские конторы, подчиненные Правлению Госбанка и руководящие работой областных контор на территории соответствующей республики. В краевых и областных центрах и в центрах автономных республик организованы конторы, подчиненные республиканским конторам и руководящие отделениями. В РСФСР краевые, областные и республиканские автономных республик конторы подчинены непосредственно Правлению Госбанка. Кроме того, в крупных городах РСФСР выделены городские конторы, также подчиненные Правлению Госбанка.

Кроме Госбанка СССР банком краткосрочного кредитования является Банк для внешней торговли (Внешторгбанк). Он обслуживает организации по внешней торговле СССР и ведет различные денежные операции советских и иностранных граждан и дипломатических миссий за границей (переводы, аккредитивы, чеки и т. п.).

3. Финансирование и долгосрочное кредитование капитальных вложений возложены на специальные банки долгосрочных вложений, входящие в систему Министерства финансов СССР¹ и действующие под его руководством². К числу этих банков относятся: 1) Банк финансирования капитального строительства промышленности, транспорта и связи (Промбанк), 2) Банк финансирования социалистического земледелия (Сельхозбанк)³, 3) Банк финансирования и капитального строительства торговли и кооперации (Торгбанк) и 4) Центральный банк финансирования коммунального и жилищного строительства (Цекомбанк)⁴.

Специальные банки распространяют свою деятельность на всю территорию СССР. Кроме Цекомбанка, проводящего свою работу через систему местных коммунальных банков, специальные банки имеют сеть своих филиалов, открываемых в пунктах с достаточным количеством объектов финансирования, а также республиканские, краевые и областные конторы. В тех пунктах, где филиалы специальных банков не открыты, эти банки проводят свою работу через филиалы Госбанка на договорных началах. В этих случаях специальным банкам предоставляется право иметь своих уполномоченных при филиалах Госбанка. Кассовое обслуживание специальных банков производится Госбанком на основе соответствующих между ними соглашений.

¹ «Об организации спецбанков долгосрочных вложений» (СЗ СССР 1932 г. № 31, ст. 191), а также СЗ СССР 1934 г. № 36, ст. 282; 1936 г. № 32, ст. 285; № 33, ст. 303, № 45, ст. 385; 1937 г. № 65, ст. 289.

² Положение о Наркомфине СССР (СЗ СССР 1936 г. № 29, ст. 268, п. «к», ст. 2).

³ На филиалы этого банка возложено также финансирование сельского школьного строительства.

⁴ Цекомбанк осуществляет также финансирование административного и социально-культурного строительства.

Кроме функций безвозвратного финансирования капитальных вложений¹, специальные банки долгосрочных вложений осуществляют долгосрочное кредитование капитального строительства и краткосрочное кредитование подрядных строительных организаций (на образование запаса строительных материалов, фуража, горючего и на ремонт строительных механизмов и транспортных средств)².

4. Местные коммунальные банки организуются правительствами автономных республик, краевыми и областными исполкомами с разрешения совета министров союзной республики. Эти банки осуществляют финансирование жилищного, коммунального, административного и социально-культурного строительства, долгосрочное кредитование жилищного хозяйства, а также краткосрочное кредитование подрядных строительных организаций, коммунальных предприятий и предприятий местных советов по производству строительных материалов. Основным капиталом коммунальных банков образуется из ассигнований по соответствующим республиканским (автономных республик) и местным бюджетам, а также за счет прибылей банков. Кроме основного капитала, каждый банк имеет резервный капитал, предназначенный для покрытия могущих оказаться по годовому балансу банка убытков. В резервный капитал ежегодно отчисляется 20% прибыли банка; по достижении этим капиталом суммы, равной основному капиталу, отчисления прекращаются и в соответствующем размере направляются на увеличение основного капитала.

Местные коммунальные банки подчинены Советам министров автономных республик, краевым и областным исполкомам, которыми назначается руководящий состав банков (управляющие, их заместители и по представлению управляющих главные бухгалтеры) и утверждаются годовые отчеты банков. В то же время работа этих банков строится на основе единых правил и инструкций, утвержденных Министерством финансов СССР; отчитываются они не только перед местными исполкомами, но и перед Цекомбанком, которым утверждаются также кредитные и финансовые планы местных комбанков³.

§ 104. Организация расчетов

1. Государственный банк СССР является, как мы указывали выше, единым расчетным центром народного хозяйства СССР. Он организует и осуществляет все расчеты между хозяйственными организациями и предприятиями СССР.

Все советские хозяйственные организации и предприятия

¹ Об этих функциях см. § 70.

² СЗ СССР 1936 г. № 9, ст. 70.

³ Типовой устав коммунальных банков (СУ РСФСР 1923 г. № 4, ст. 82; 1932 г. № 3, ст. 12; «БФХЗ» 1932 г. № 7, и 1934 г., № 7).

обязаны хранить свои денежные средства в Госбанке. Постановление СНК СССР от 23 июля 1931 г. указывает: «Все денежные средства хозяйственных органов как собственные, так и заёмные поступают на расчетный счет хозяйственного органа в Государственный банк, с которого хозяйственный орган производит все расходы и оплачивает все свои обязательства»¹.

Сдача в кассы Госбанка наличной денежной выручки теми организациями, которые ее получают (торговые предприятия, транспорт, органы связи и пр.), также является обязательной. Порядок сдачи торговой выручки регламентирован особым постановлением СНК СССР от 25 февраля 1937 г.²

Все торговые предприятия обязаны ежедневно сдавать или переводить по почте в филиалы Госбанка всю торговую выручку. Если в месте расположения торговой организации нет ни филиала Госбанка, ни почтового учреждения, выручка должна доставляться в ближайший филиал Госбанка не реже чем каждые три дня (при расстоянии свыше 20 км — раз в пять дней). Для производства необходимых расходов торговые предприятия имеют право оставлять в своем распоряжении часть торговой выручки в размерах, не превышающих определенного лимита³. При трехкратном нарушении в течение месяца этого лимита Госбанку разрешено лишать предприятия права непосредственного распоряжения частью торговой выручки.

Госбанк осуществляет активный контроль за сосредоточением на расчетных счетах всех средств хозяйственных организаций, за производством ими всех расходов только с этих счетов, за строгим соблюдением кассовой дисциплины (сдача выручки, расчеты за наличные только в разрешенных случаях). Вместе с тем Госбанк наблюдает за своевременным производством хозяйственными организациями расчетов, связанных с выполнением обязательств, принятых по договорам, предупреждает возникновение взаимной задолженности, укрепляет платежную дисциплину и ведет при помощи механизма расчетов борьбу с неплатежами. Нарушения платежной дисциплины и неплатежи создают незаконные источники финансирования предприятий и ведут к внеплановому перераспределению материальных ресурсов.

Вся эта деятельность Госбанка относится к сфере финансового права, так как Госбанк в данном случае выполняет регулирующие функции надзора и контроля за проведением в жизнь финансового законодательства. Хотя средства на расчетных счетах хозяйственных организаций находятся в полном их

¹ «Об оборотных средствах государственных объединений, трестов и других хозяйственных организаций» (ст. 7). (СЗ СССР 1931 г. № 46, ст. 316).

² «Бюллетень Наркомвнуторга», 1937 г., № 6.

³ Для городских предприятий — 10%, для сельских — 20%, для буфетов и ресторанов на транспорте — 50%, для прочих предприятий общественного питания — 25%.

распоряжении, тем не менее Госбанк не выполняет механически приказы о выдаче наличных денег или о перечислении их на счета других организаций. Если в приказе хозяйственных организаций банк усмотрит скрытую форму аванса, отпуска товара в кредит, попытку использовать оборотные средства на капитальное строительство и наоборот или нарушение порядка расчетов и кассовой дисциплины и т. п., приказ хозяйственной организации оставляется банком без исполнения.

Концентрация всех средств хозяйственных организаций в Госбанке дает последнему возможность использовать свободную часть этих средств для своих кредитных операций, т. е. для краткосрочного кредитования хозяйства. Вместе с тем сосредоточение расчетных операций в Госбанке содействует развитию безналичных расчетов, имеющих крупнейшее значение для народного хозяйства. Безналичные расчеты прежде всего приводят к экономии наличных денег, позволяют обходиться относительно небольшим их количеством при огромных оборотах хозяйственных организаций, обеспечивают усиление контроля за денежным обращением и облегчают его планирование. Они способствуют ускорению выполнения сделок между хозяйственными организациями и тем самым ускорению обращения товаров. Положение Госбанка как единого расчетного центра в стране и система безналичных расчетов превращают Госбанк в общественный аппарат учета производства и распределения продуктов и контроля над производством и обращением товаров, так как вся продукция предприятий учитывается в Госбанке в момент перехода ее из одного предприятия в другое, из района в район на всем пути движения продукта.

2. Осуществляемые Госбанком расчеты между хозяйственными организациями делятся на две группы: иногогородные и внутригородские.

Основными формами иногогородных расчетов являются акцепт, аккредитив и особый счет.

Характерной особенностью акцептной формы расчетов является уплата суммы, причитающейся поставщику по расчетным документам, по месту нахождения плательщика (покупателя, заказчика) и с его согласия.

После отгрузки товара поставщик выписывает на плательщика платежное требование и передает его, а также счета-фактуры и транспортные квитанции об отгрузке товара в то учреждение Госбанка, в котором находится его расчетный счет, с поручением получить платеж (на инкассо). Это учреждение Госбанка обязано своевременно и в полной сумме взыскать с заказчика деньги, т. е. инкассировать причитающуюся с него в пользу поставщика сумму через филиал банка, обслуживающий плательщика.

Если по ознакомлении с расчетными документами покупатель найдет их в должном порядке, то для выражения своего

согласия на платеж он не должен осведомлять об этом банк или поставщика в письменной форме: для акцепта в иногороднем обороте достаточно одного факта умолчания со стороны плательщика в течение трех рабочих дней — и согласие оплатить расчетные документы уже налицо (т. н. отрицательный акцепт).

Для колхозов же, сельских советов, а также профессиональных и партийных организаций в тех случаях, когда они выступают в качестве плательщиков по договорам поставки или подряда, акцепт обязателен в письменной форме.

Акцептованное платежное требование в иногороднем обороте должно быть оплачено не позднее, чем через семь дней после акцепта. В отношении некоторых плательщиков срок платежа с семи дней сокращен до трех дней: для бюджетных и общественных организаций, для сбытовых организаций в их расчетах с промышленными предприятиями, при оплате хлебопродуктов, нефтепродуктов и пр.

Акцептованное платежное требование поставщика, не оплаченное в указанные сроки, имеет силу исполнительного документа, по которому Госбанк производит принудительное списание со счета покупателя¹.

Покупатель имеет право полностью или частично отказаться от акцепта платежного требования, однако лишь при соблюдении определенных условий². Частичный акцепт, а в соответствующих случаях и полный отказ от акцепта, допускается: а) при отгрузке поставщиком покупателю незаказанных товаров; б) при нарушении поставщиком условий об отгрузке определенных количеств в договорные сроки (например, поставщик отгрузил все количество товара в течение данного месяца вместо трех равномерных отгрузок в течение квартала); в) при нарушении обязательных государственных цен, наценок или наложений; г) при допущении в расчетных документах арифметических ошибок.

Госбанк проверяет мотивы отказа покупателя в акцепте и не принимает к исполнению отказы, мотивированные неисполнением поставщиком договора, если плательщиком не приведены соответствующие пункты договора. Если отказ в акцепте не соответствует допустимым случаям и должным образом не обоснован, банк производит платеж по счету независимо от согласия покупателя.

Акцепт плательщика дается против расчетных документов в огромном большинстве случаев еще до прибытия товара.

Как же покупатель может защитить свои интересы, если качество товара фактически оказалось ниже обусловленного, а

¹ СЗ СССР 1936 г. № 44, ст. 380.

² Инструкция Госбанка, утвержденная СНК СССР 11 июля 1936 г. (СЗ СССР 1934 г. № 48, ст. 376).

между тем из самого внимательного анализа расчетных документов это не вытекало?

В этих случаях покупатель вправе обратиться в органы государственного арбитража или в суд с иском о возмещении убытков либо о принятии поставщиком товара обратно, а практически чаще — с рекламацией о возврате ему поставщиком части уплаченной суммы, т. е. о скидке с цены или об уценке с первоначальной договорной стоимости товара.

По общему правилу, использование покупателем товара допускается с момента акцепта счета¹. В случае отказа от акцепта покупатель не вправе распоряжаться полученным товаром и обязан под свою материальную ответственность хранить его в распоряжении поставщика и выполнять приказы последнего о переотправке товаров в другой адрес (так называемое ответственное хранение). Контроль за сохранностью товаров, по которым плательщик отказался от акцепта, осуществляется Госбанком².

3. В отличие от акцептной формы расчетов, платежи при посредстве аккредитивов и особых счетов производятся по месту нахождения поставщика.

При аккредитивной форме расчетов покупатель выставляет аккредитив в пользу поставщика, т. е. выделяет из собственных оборотных средств (или получает в Госбанке кредит на эту цель) сумму, достаточную для оплаты товаров, заказанных поставщику, и дает поручение обслуживающему его филиалу Госбанка оплатить товар на месте нахождения поставщика при выполнении последним определенных условий. Филиал банка, принявший поручение, делает соответствующее распоряжение филиалу по месту нахождения поставщика. Если на месте приемки товара нет уполномоченного поставщика, то отделение банка контролирует поставщика в отношении точного соблюдения всех условий аккредитивного поручения. В число этих условий могут быть включены, кроме представления счета-фактуры и документа об отгрузке товара, также требования о разнарядке отгрузок на определенные станции назначения, об определенном способе перевозки груза и видах тары и упаковки, о представлении свидетельства Государственной инспекции по качеству, анализа согласованной между сторонами лаборатории и пр.

Аккредитивная форма создает для поставщика полную уверенность в своевременной оплате покупателем товаров, поэтому эта форма чаще всего применяется по отношению к тем покупателям, которые не обеспечивают своевременной оплаты счетов. Отрицательная сторона этой формы заключается в том,

¹ «Об изменении системы кредитования товарооборота» (СЗ СССР 1931 г. № 31, ст. 278).

² «Об ответственном хранении покупателем неоплаченных грузов» (СЗ СССР 1931 г. № 53, ст. 343).

что она связывает часть оборотных средств покупателя, вложенных в выставленные аккредитивы, поскольку до окончания сроков аккредитивов эти средства не могут быть использованы.

Предельный срок действия аккредитива — 25 дней; в отдельных случаях, с разрешения управляющего отделением Госбанка, он может быть продлен на 20 дней.

Особые счета применяются в иногороднем товарообороте, когда покупатель имеет дело с несколькими поставщиками, находящимися в одном городе, или когда между поставщиком и покупателем существуют длительные хозяйственные связи. В таком случае для упрощения техники расчетов покупатель обращается в обслуживающий его филиал Госбанка с просьбой об открытии ему особого счета в определенном другом филиале Госбанка, для того чтобы можно было списывать с этого счета денежные средства на расчетные счета поставщиков по мере отгрузки товаров.

В месте нахождения поставщика находится уполномоченный покупателя, который акцептует расчетные документы, предъявленные к оплате с особого счета. При этом с этого счета можно оплачивать не только стоимость товара, но и расходы транспортные, экспедиторские и других организаций. Если уполномоченного покупателя на месте нахождения поставщика не имеется, контроль за выполнением поставщиком определенных условий для оплаты расходных документов с особого счета осуществляет филиал Госбанка.

4. Внутригородские расчеты между хозяйственными организациями осуществляются посредством: а) наличных денег, б) расчетных чеков, в) платежных поручений, г) платежных требований и д) плановых расчетов¹.

Расчеты на сумму менее 100 руб. производятся только наличными деньгами. Для расчетов на сумму от 100 до 1000 руб. могут быть использованы наличные деньги, расчетные чеки или платежные поручения. Расчеты на сумму свыше 1000 руб. производятся только в безналичном порядке (платежные поручения, расчетные чеки, платежные требования).

Расчетный чек — это приказ плательщика банку о списании определенной суммы с его счета на счет поставщика. В отличие от денежных чеков банк по расчетным чекам наличных денег не выдает. При отсутствии соответствующих сумм на расчетном счете выдача чеков преследуется в уголовном порядке².

Платежное поручение также является распоряжением плательщика банку списать с его расчетного счета на счет поставщика сумму, причитающуюся за товар. В отличие от расчетных чеков платежное поручение может выписываться и приниматься банком к оплате независимо от состояния расчетного сче-

¹ «О порядке расчетов по внутригородскому товарообороту» (СЗ СССР 1937 г. № 58, ст. 247).

² «Об утверждении положения о чеках» (СЗ СССР 1929 г. № 73, ст. 696).

та. Если товар покупателем уже получен, то в платежном поручении об этом делается особая отметка. В этих случаях банк немедленно производит перечисление средств со счета на счет. Если же на расчетном счете покупателя нет достаточных средств, банк выполняет платежное поручение в порядке очередности, списывая с расчетного счета плательщика соответствующую сумму в принудительном порядке.

В тех случаях, когда происходит предварительная оплата товара до его фактического получения, могут быть применены две формы: или плательщик, представляя платежное поручение банку, просит его выдать квитанцию о зачислении определенной суммы на счет поставщика, если последний настаивает на предъявлении такой квитанции, или платежное поручение представляется той или другой стороной без требования о выдаче квитанции. Платежное поручение, не имеющее отметки о получении товара, силы исполнительного документа не имеет, и поставщик не может требовать принудительного взыскания, так как товар покупателю еще не отпущен.

Платежные требования выписываются не покупателем, а поставщиком, и передаются в банк на инкассо. По однородным расчетам срок акцепта и оплаты переданных на инкассо платежных требований совпадает и составляет два дня. Расчеты в данном случае производятся на основе отрицательного акцепта. В ряде случаев при однородных расчетах применяется безакцептная форма платежа: когда согласие на платеж дается заранее в виде особого соглашения между поставщиком и покупателем или когда в такой согласии вообще нет необходимости (например, при платежах за коммунальные услуги, где количество потребной энергии, газа, воды и пр. устанавливается специальными счетчиками).

Если между двумя хозяйственными организациями в местном товарообороте существуют постоянные взаимоотношения по покупке товаров или оказанию услуг, причем по договору заранее может быть установлена сумма отпуска товара или оказание услуг за определенный отрезок времени (день, неделя и пр.), применяется система плановых расчетов между хозяйственными организациями (например, между торговыми предприятиями и поставщиками хлеба, мяса, молочных продуктов, овощей и пр.). В этом случае в договоре между контрагентами указывается сумма планового получения товара за определенный период и сумма плановых платежей в этот же период. За указанный в договоре промежуток времени банк списывает с расчетного счета плательщика обусловленную сумму независимо от фактического размера поставок. По истечении определенного периода, но не реже чем раз в 15 дней, производится проверка расчетов между контрагентами в соответствии с документами о фактических поставках с доплатой получателем товара разницы или с удержанием из очередного планового платежа излишка вне-

сенных сумм, в зависимости от того, превысило ли фактически поставленное количество товаров плановое или же оказалось менее последнего.

При расчетах с транспортом за тарифы и другие услуги применяются особые лимитные книжки. Клиенты транспорта заранее депонируют определенную сумму денег на счетах Госбанка в пользу транспортной организации. Банк выдает клиенту чековую книжку, на корешке которой указывается депонированная сумма. Эта сумма является лимитом, в пределах которого клиент оплачивает чеками услуги транспортной организации. Такая система расчетов обеспечивает клиенту возможность беспрепятственно получать средства, необходимые для отгрузки товаров, а транспортным организациям — своевременно и полно получать причитающиеся им платежи; в то же время она уменьшает требования на наличные деньги и гарантирует от возможных злоупотреблений при расчетах наличными деньгами.

При встречных платежных требованиях хозяйственных организаций друг к другу применяется система взаимных расчетов с целью ускорения расчетов, упрощения их техники, уменьшения неплатежей и разгрузки банка от технической работы.

При взаимных расчетах платежи производятся путем зачета. Зачеты могут применяться, прежде всего, между двумя организациями и учреждениями, причем либо в разовом порядке, либо периодически по сальдо расчетов. Более сложным случаем являются зачеты, которые организуются по оборотам между несколькими хозяйственными организациями в порядке разового группового зачета или в виде постоянного бюро взаимных расчетов.

Разовый зачет производится в тех случаях, когда у хозяйственной организации имеются встречные требования к поставщику, подтвержденные бесспорными платежными документами, не требующими подтверждения поставщика (решение арбитража, неоплаченные акцептованные платежные требования и пр.).

Групповой зачет применяется в тех случаях, когда взаимные непогашенные претензии существуют между несколькими хозяйственными организациями, имеющими расчетные счета в одном и том же филиале Госбанка; этот зачет ускоряет взыскание задолженности и ликвидацию взаимных претензий и упрощает технику взаимных расчетов.

5. При постоянных хозяйственных взаимоотношениях между двумя хозяйственными организациями, имеющими взаимные расчеты, применяются периодические расчеты по сальдо. В этих случаях все расчетные документы направляются хозяйственными организациями друг другу помимо банка и учитываются в бухгалтерии каждой хозяйственной организации на счетах взаимных расчетов. По истечении предусмотренного договором срока, но не реже чем два раза в месяц, подводится итог взаимных расчетов и выводится сальдо, по которому производится

платеж через банк. Госбанк контролирует эти расчеты, проверяя на месте счета взаимных расчетов и все относящиеся к ним документы с целью недопущения незаконного кредитования и нарушения сроков производства расчетов.

Для взаимных расчетов между несколькими хозяйственными организациями отдельных или смежных отраслей промышленности и торговли, находящихся в тесных хозяйственных взаимоотношениях, в ведении Госбанка создаются (отраслевые или межотраслевые) бюро взаимных расчетов. Все участники этих бюро направляют платежные документы на других участников непосредственно в бюро. Для каждого участника в бюро ведутся лицевые счета, по которым проводятся все его обороты с другими участниками бюро. В сроки, обусловленные соглашением, но не реже одного раза в неделю, по всем лицевым счетам подводятся итоги. Основная масса платежей осуществляется путем зачета, сальдо же счетов подлежит оплате. Участники бюро уплачивают ему с расчетного счета в Госбанке отрицательное сальдо своего лицевого счета в бюро или получают от последнего положительное сальдо по этому счету.

Для образования маневренных ресурсов, предназначенных не допускать возникновения дебиторской задолженности у участников бюро взаимных расчетов по расчетам через бюро, создается страховой фонд бюро путем взносов участников в размерах, определяемых соглашением при вступлении участников в бюро. Этот фонд имеет то же практическое значение при расчетах с иногородними участниками. Если в день зачета иногородний участник оказывается должником по сальдо своего счета, бюро уплачивает за него из сумм страхового фонда и посылает приказ в отделение банка по месту нахождения иногороднего участника о списании соответствующей суммы с его расчетного счета на счет бюро.

6. В процессе проведения всех форм расчетов Госбанк осуществляет активный контроль за соблюдением платежно-расчетной дисциплины и всех правил о расчетах. Так, при акцептной форме расчетов контроль Госбанка заключается в недопущении недобросовестных отказов в акцепте со стороны плательщика (соответствие мотивов отказа правилам расчетов), задержек в акцепте, в платежах и в документообороте, а также в проверке сохранности товаров, находящихся у плательщиков на ответственном хранении в случае отказа в акцепте.

При аккредитивной форме расчетов банк проверяет факт отгрузки товаров и выполнение поставщиком всех условий аккредитивного поручения.

По внутригородским расчетам Госбанк осуществляет контроль за тем, чтобы хозяйственные организации не применяли расчетов наличными деньгами в том случае, когда они по закону должны производиться в безналичной форме. Вместе с тем Госбанк наблюдает за недопущением безналичных расчетов в розничном

товарообороте сверх размеров, установленных планом для данной торговой организации. Нарушение этого требования приводит к неправильному использованию товарных фондов, предоставляемых розничной торговле для удовлетворения потребительского спроса.

В целях борьбы с неплатежами и с нарушением платежно-расчетной дисциплины установлен ряд санкций.

Руководители предприятий, производящие взаимные расчеты в обход Госбанка и в нарушение законов о порядке проведения расчетов через Госбанк, привлекаются к ответственности органами прокурорского надзора¹. Выставление и акцепт заведомо бестоварных платежных требований и счетов-фактур караются как должностные преступления².

7. Для борьбы с затяжкой платежей применяются разнообразные способы воздействия на неаккуратных плательщиков. В отношении хозяйственных организаций, систематически нарушающих платежную дисциплину, Госбанк имеет право применять порядок ответственного хранения, т. е. запрещение использовать товары до их оплаты³. Просроченные акцептованные платежные требования приобретают силу исполнительного документа, по которому банк производит беспорное взыскание; с неаккуратного плательщика взыскивается в пользу поставщика пеня в размере 0,05% суммы платежного требования в день⁴. Наконец, поставщик имеет право приостанавливать отгрузку товаров неплательщику, причем это не считается нарушением договора со стороны поставщика⁵.

Нарушение правил документооборота влечет за собой применение санкций. За пропуск обязательных условий (реквизитов) в платежных требованиях банк взимает с поставщика штраф (100 руб. за каждое такое требование).

За использование покупателем товара, не оплаченного им и поступившего к нему на ответственное хранение, взимается штраф в пользу поставщика в 5% стоимости товара; независимо от этого виновные должностные лица привлекаются к уголовной ответственности (как за растрату).

За выставление бестоварных платежных требований поставщик должен уплатить Госбанку штраф в 5% суммы требования. Допустившие выписку таких требований должностные лица отвечают сверх того в уголовном порядке.

Госбанк, в свою очередь, также отвечает перед своими клиентами за нарушение правил о расчетах: при засылке платеж-

¹ СЗ СССР 1930 г. № 48, ст. 504, п. 8.

² Сборник действующих постановлений Пленума и директивных писем Верховного суда СССР, М., 1941, ст. 50; Циркуляры Прокуратуры СССР 26 августа 1934 г. № 3-а; 10 мая 1935 г. № 8—23; 17 июня 1935 г. № 53—8.

³ СЗ СССР 1936 г. № 31, ст. 278, п. 10; 1936 г. № 44, ст. 380.

⁴ СЗ СССР 1937 г., № 60, ст. 260.

⁵ СЗ СССР 1931 г. № 40, ст. 282.

ных документов не по назначению или при опоздании в отсылке документов — 100 руб. за каждый случай; при опоздании в зачислении выручки на расчетный счет клиента или в выполнении перевода — 0,2% за каждый день просрочки.

§ 105. Краткосрочное кредитование

1. Основными принципами краткосрочного кредитования являются целевой характер кредита, его возвратность, срочность и обеспеченность материальными ценностями¹.

Каждая ссуда выдается банком со строго целевым назначением, на определенные кредитуемые объекты. Общий размер кредита по отдельным целям устанавливается в точном соответствии с планом производства и обращения товаров; тем самым обеспечивается тесная связь между кредитованием и движением материальных фондов в процессе воспроизводства. Размер же конкретных ссуд, выдаваемых банком, находится в прямой зависимости от хода выполнения материальных планов. В случае нарушения целевого назначения кредита банк имеет право требовать досрочного возвращения ссуды.

Возвратность ссуд — общий основной признак кредитного метода перераспределения средств; экономически она обусловлена самим назначением кредита — восполнять лишь временный недостаток в оборотных средствах хозяйственных организаций. Практически возвратность осуществляется через срочность кредита, при которой каждая ссуда выдается на определенный точно установленный срок в соответствии с планом движения оборотных средств в процессе производства и обращения.

Возврат ссуд гарантируется требованием обеспеченности их товаро-материальными ценностями, на которые в необходимых случаях банком может быть обращено взыскание. При целевом характере кредита он непосредственно увязывается с материальными ценностями, являющимися объектом кредитования (запасы сырья, материалов, топлива, полуфабрикатов, готовых изделий, товары в пути, товары в торговой сети и пр.). Задолженности по ссудам всегда противостоят в соответствующей сумме предусмотренные данным видом кредита материальные ценности, являющиеся залогом по выданным ссудам (залог оформляется при выдаче ссуд). В случае сокращения их запаса предприятие обязано погасить банку соответствующую часть ссуды. Срочность и возвратность ссуд обеспечивается также правом Госбанка на списание с расчетных счетов предприятий денежных средств в погашение просроченных ссуд.

Каждой хозяйственной организации кредит предоставляется в плановом порядке. На основе утвержденных производственных

¹ «Об изменении в системе кредитования, укреплении кредитной работы и обеспечении хозяйственного расчета во всех хозяйственных органах» (п. 4) (СЗ СССР 1931 г. № 18, ст. 166).

заданий для всех предприятий в соответствии с объемом производства и плановой оборачиваемостью средств определяются размеры необходимых им собственных оборотных средств и краткосрочных банковских кредитов по отдельным объектам кредитования.

Состав кредитруемых хозяйственных организаций, размеры кредита, его сроки и целевое направление устанавливаются квартальными кредитными планами, составляемыми Госбанком исходя из кредитных заявок министерств и утверждаемыми Советом министров СССР¹.

В кредитных планах кредиты распределяются по министерствам. В соответствии с утвержденными производственными планами министерства распределяют кредиты между главками и непосредственно подчиненными министерствам трестами и автономными предприятиями. Главки и тресты распределяют выделенные им кредиты между подведомственными им хозрасчетными предприятиями.

Установленная для хозяйственной организации сумма плановых кредитов по отдельным видам кредитования является обязательным для учреждений Госбанка лимитом, нарушение которого не допускается. В пределах лимита в меру фактического выполнения планов и наличия кредитруемых объектов банк беспрепятственно предоставляет хозяйственным организациям установленные для них краткосрочные целевые кредиты. При невыполнении хозяйственной организацией плана кредитруемых мероприятий банк кредитует ее лишь в меру выполнения плана; хозяйственная организация в этих случаях не имеет права требовать кредитования в объеме всего установленного лимита.

Предоставляемые Госбанком кредиты подразделяются на сезонные и несезонные. К сезонным относятся кредиты на сезонные накопления товаро-материальных ценностей и на сезонные затраты, к несезонным — кредиты под расчетные документы в пути и на образование товарных запасов в торговле.

Вместе с тем все кредиты делятся на плановые и внеплановые. Основная масса кредитов предоставляется в соответствии с утвержденным кредитным планом и установленными для каждой хозяйственной организации лимитами. Но наряду с этим имеются кредиты, выдаваемые в связи с временными нуждами, возникающими по причинам, не зависящим от самих хозяйственных организаций. Такие кредиты не могут быть, конечно, заранее предусмотрены планом для каждой организации и являются внеплановыми.

Ссуды на сезонное накопление товаро-материальных ценностей выдаются промышленным предприятиям на образование сезонных запасов сырья, материалов, топлива и полуфабрика-

¹ «О мерах улучшения практики кредитной реформы» (ст. 5) (СЗ СССР 1931 г. № 4, ст. 52).

тов. Сюда относятся ссуды на сезонное накопление сельскохозяйственного сырья (хлопок, сахарная свекла, картофель и т. п.), топлива, доставляемого более дешевым водным путем (в период сплава, навигации), готовых изделий, которые по транспортным условиям не могут быть отгружены вслед за их выпуском (продукция лесной промышленности до сплава и т. п.).

Торговым организациям такие ссуды выдаются на сезонную заготовку овощей и фруктов, на образование в течение зимы запасов товаров летнего ассортимента, а летом — зимних товаров, на создание запасов товаров в районах, не имеющих регулярных средств сообщения (Крайний Север). Совхозы и МТС получают кредиты на образование запасов горючего до начала весенних полевых работ. Во всех случаях Госбанк кредитует сезонные запасы товаро-материальных ценностей только при условии, что эти запасы предусмотрены планом, и лишь в пределах плана.

В особом порядке кредитуются заготовительные организации по заготовке сельскохозяйственного сырья. Запасы сельскохозяйственных продуктов у этих организаций в процессе заготовки являются чисто сезонными, поэтому они покрываются в основном за счет краткосрочных банковских кредитов. Система кредитования в данном случае должна быть построена таким образом, чтобы устранить возможность возникновения прорывов в финансовом состоянии заготовительных организаций и гарантировать своевременность и полноту их расчетов с совхозами, колхозами, колхозниками и единоличными хозяйствами. Поскольку заготовительный процесс в определенные периоды времени идет непрерывно, порядок кредитования путем выдачи разовых ссуд был бы крайне громоздким и технически сложным. Поэтому постановлением СНК СССР от 20 июня 1935 г.¹ введено кредитование заготовительных организаций по специальному ссудному счету.

Сущность этого порядка заключается в том, что Госбанк открывает каждой заготовительной организации специальный ссудный счет, с которого безлимитно кредитует все поступающие на склады этой организации сырье. Погашается этот кредит путем зачисления на спецссудный счет всех доходов заготовительных организаций от реализации прокредитованной сельскохозяйственной продукции.

К сезонным затратам, кредитующимся Госбанком, относятся такие плановые расходы хозяйственных организаций, которые производятся только в определенное время года и превышают поступающие в этот период времени их доходы, например, в лесной промышленности — затраты на заготовку и вывозку дре-

¹ «О расчетах заготовителей с колхозами по сельскохозяйственным заготовкам, порядке кредитования заготовителей Государственным банком и расчетах промышленности с заготовительными организациями» (СЗ СССР 1935 г. № 40, ст. 336).

весины, которые падают на зимний период, в сельском хозяйстве — расходы, связанные с посевом или уборкой. Ссуды на сезонные затраты выдаются Госбанком в порядке компенсации, т. е. после того, как соответствующие работы произведены. Этим гарантируются целевое направление кредита и производство продукции, обеспечивающей ссуду.

2. В целях стимулирования советской торговли, ускорения продвижения товаров к потребителю и усиления в этом отношении контроля Госбанка постановлением СНК СССР от 4 июня 1936 г.¹ установлена особая система кредитования товарооборота.

Оборотные средства торговых предприятий формируются на началах, несколько отличающихся от других отраслей хозяйства. Социалистическое общество заинтересовано в скорейшем продвижении товаров до потребителя, в недопущении излишних задержек товаров в каналах товаропроводящей сети и в сокращении до минимума времени пребывания товаров в сфере обращения. Поэтому организация оборотных средств торговли должна быть построена таким образом, чтобы она всемерно содействовала ускорению оборота товарных фондов и обеспечивала активный за ним контроль.

Хотя товарные запасы торговой сети являются относительно постоянными, оборотные средства торговых организаций образуются по принципу сочетания собственных и заемных средств. Этим самым создаются условия для контроля за быстрейшим движением их до потребителя. Предоставление торговым организациям собственных оборотных средств для покрытия всех потребностей в товарах значительно ограничило бы возможность регулирования государственными органами темпов обращения товаров и ослабило бы рычаги воздействия на скорость оборачиваемости оборотных средств торговых организаций. А между тем всякая задержка товаров в торговой сети вызывает задержку денег в обращении и нормальный их приток в Госбанк. Тем самым регулирование денежного обращения тесно связано с контролем, учетом и регулированием движения товарных масс к потребителю.

Постановление СНК СССР от 4 июня 1936 г. установило принцип долевого участия Госбанка в оплате приобретаемых торговыми организациями товаров. Кредитуя эти организации, Госбанк требует, чтобы для покупки товаров были использованы их собственные оборотные средства (в размере от 15 до 30%) и тем самым постоянно находились в обороте. Ссуды торговым организациям выдаются на дифференцированные сроки в соответствии с различными сроками оборачиваемости отдельных товаров и в зависимости от вида торговых организаций (город-

¹ «Об изменении системы кредитования товарооборота» (СЗ СССР 1936 г. № 31, ст. 278).

ские, сельские, оптовые, розничные). Введение дифференцированных сроков кредитования устраняет тенденцию торговых организаций вводить в оборот быстро оборачивающиеся товары и игнорировать торговлю достаточными товарами.

Чтобы устранить все преграды, мешающие развертыванию товарооборота, твердые лимиты кредитования для каждой торговой организации отменены. Лимиты по кредитованию торговли устанавливаются в целом по СССР и по отдельным конторам и отделениям Госбанка, которые имеют возможность маневрировать ими при кредитовании отдельных торговых организаций в соответствии с выполнением ими плана товарооборота. При этом при перевыполнении плана товарооборота сверхплановый оборот Госбанк кредитует полностью (без долевого участия собственных оборотных средств). Обязательным условием кредитования является рентабельность работы торговых организаций.

3. Выдача ссуд хозяйственным организациям под расчетные документы в пути связана с тем, что товары оплачиваются не в момент их отгрузки, а только после акцепта счета покупателем. На промежуток времени от отгрузки товара до получения за него денег поставщик нуждается в оборотных средствах для бесперебойного продолжения производственного процесса. Эти средства и предоставляются ему в виде краткосрочного кредита. Ссуды выдаются банком на срок движения документов, необходимый для завершения расчетов (пробег расчетных документов до покупателя и обратно, а также время для оформления документов в филиалах Госбанка, для акцепта и оплаты счета).

Кредит под расчетные документы в пути получают поставщики; но этот кредит может предоставляться и покупателям в тех случаях, когда расчеты с поставщиками производятся по аккредитивам или особым счетам (на восполнение оборотных средств, вложенных в аккредитивы или особые счета).

4. Хозяйственные организации наделены собственными оборотными средствами в точном соответствии с утвержденными для них производственными планами. Поэтому всякое нарушение в ходе выполнения этих планов, вызывающее увеличение находящихся в сфере производства или обращения материальных фондов, вызывает у хозяйственной организации финансовые затруднения. В тех случаях, когда эти нарушения возникают не по вине хозяйственных организаций, временные нужды их в средствах покрываются краткосрочными кредитами Госбанка. Сюда относятся, например, случаи образования по не зависящим от предприятия причинам сверхплановых запасов производственных материалов (изменение программы производства, неравномерный завоз материалов) или готовых изделий (транспортные затруднения, прекращение отгрузки товаров покупателем, нарушающим расчетную дисциплину). Кредитная помощь хозяйственным организациям в этих случаях оказывается за счет резерва для выдачи ссуд на временные нужды, который выделяется

в кредитном плане Госбанка и распределяется им по отдельным филиалам.

5. В целях ускорения оборачиваемости оборотных средств, вложенных в незавершенное производство и готовые изделия тяжелой промышленности, и усиления в этом отношении контроля Госбанка с 1939 г. установлено долевое участие кредитов Госбанка в оборотных средствах машиностроительных предприятий, вложенных в незавершенное производство и готовые изделия. Доля банковского кредита в затратах на незавершенное производство составляет 20% суммы собственных оборотных средств, предназначенных для образования норматива по незавершенному производству. Ссуды выдаются на срок, необходимый для превращения незавершенного производства в готовую продукцию. Ссуды под готовую продукцию Госбанк выдает в размере 50% ее стоимости на срок нахождения этой продукции на складе предприятия.

6. Особым видом кредитования является выдача ссуд хозяйственным организациям под гарантию вышестоящего звена. Эти ссуды предоставляются на общих основаниях кредитования при недостатке собственных оборотных средств у хозяйственной организации по сравнению с планом. В этом случае главк хозяйственного министерства или треста, не имеющий в данный момент средств для пополнения недостатка оборотных средств подведомственной организации, выдает Госбанку гарантию, что в случае непогашения хозяйственной организацией ссуды он покроет ее из предполагаемых к поступлению на его расчетный счет сумм (бюджетные ассигнования, перераспределение оборотных средств).

Если основной должник по ссуде оказывается исправным, гарантийное обязательство не вступает в силу, при просрочке же ссуды она взыскивается с гаранта. Однако в случае погашения ссуды основным должником и одновременного платежа по гарантии внесенная гарантом сумма ему не возвращается, а направляется на пополнение оборотных средств предприятия-заемщика. Это означает, что кредитная операция в данном случае явилась лишь инструментом перераспределения бюджетных или внутриотраслевых ресурсов, содействуя общим задачам финансового планирования собственных оборотных средств.

7. В процессе кредитования Госбанк осуществляет контроль рублем над ходом производства и обращением товаров. При выдаче ссуд на сезонные накопления товаро-материальных ценностей и на сезонные затраты Госбанк контролирует наличие товаро-материальных ценностей и фактическое выполнение плана кредитуемых работ. Вместе с тем банк требует возврата выданных ссуд в обусловленные при их выдаче сроки. Предприятие, не выпустившее продукции в установленные планом сроки, не сможет своевременно погасить задолженность Госбанку. Поэтому контроль за своевременным выполнением хозяйственными

организациями своих обязательств перед Госбанком является в то же время контролем над ходом выполнения производственных программ.

При выдаче ссуд под расчетные документы в пути Госбанк контролирует выполнение плана реализации товаров: выполнение поставщиками их договорных обязательств (по данным об отказах покупателей от акцепта платежных требований), своевременность выписки поставщиками платежных требований (банк принимает платежные требования, если они выписаны не позже чем через три дня после отгрузки товаров), своевременность расчетов покупателей с поставщиками.

Кредитование товарооборота сочетается с контролем за скорейшим доведением товаров до потребителя, а незавершенного производства и готовых изделий — с контролем за ускорением производства и отгрузки продукции.

Приходя своим кредитом на помощь хозяйственным организациям при возникновении у них временных нужд в средствах, Госбанк проверяет, принимаются ли хозяйственной организацией меры для отгрузки готовой продукции или для скорейшего использования сверхплановых запасов сырья и материалов.

При нарушении требования полной обеспеченности кредита товаро-материальными ценностями Госбанк досрочно взыскивает необеспеченную часть ссуд и соответственно сокращает кредитование. В случае возникновения просроченной задолженности по ссудам, которая не может быть погашена из-за отсутствия средств на расчетном счете хозяйственной организации, Госбанк прекращает выдачу новых ссуд и имеет право приступить к принудительной продаже товаров, заложенных в обеспечение полученных ссуд¹.

Реализация заложенных товаров во избежание нарушения нормальной производственной деятельности хозяйственной организации может производиться филиалами Госбанка только с разрешения председателя Правления банка (эта мера применяется крайне редко).

При длительных просрочках, вызванных проеданием хозяйственной организацией собственных оборотных средств, Госбанк ставит вопрос о снятии этой организации с кредитования. Вопрос о снятии с кредитования на основании данных экономического анализа финансового состояния хозяйственной организации решается по отношению к хозяйственным организациям областного подчинения областной конторой Госбанка, к хозяйственным организациям республиканского подчинения — республиканской конторой и к хозяйственным организациям союзного подчинения — Правлением Госбанка.

Правление и конторы Госбанка предупреждают министерство или отдел исполкома, в ведении которого находится хозяйствен-

¹ СЗ СССР 1931 г. № 18, ст. 166.

ная организация, допускающая просрочки платежей, о предстоящем снятии ее с кредитования. Распоряжение о снятии с кредитования дается через пять дней после предупреждения. Если в течение этого срока указанные органы представят банку план мероприятий по упорядочению финансов хозяйственной организации, Правление или контора Госбанка при обоснованности этого плана может дать согласие на продолжение кредитования при условии проведения намеченных мер в определенный срок. Осуществление этих мер проверяется филиалом Госбанка, кредитующим хозяйственную организацию¹.

8. Кроме Госбанка, являющегося основным органом краткосрочного кредитования, в отдельных случаях краткосрочное кредитование производят также специальные банки долгосрочных вложений. На эти операции спецбанков полностью распространяются общие принципы и законодательство о краткосрочном кредитовании.

В целях наибольшей увязки работы спецбанков со строительной промышленностью и установления систематического финансового контроля за всей ее работой расчетные счета строительно-монтажных организаций открываются в соответствующих спецбанках, на которые возложено и краткосрочное кредитование всех подрядных строительных организаций².

Краткосрочные кредиты предоставляются спецбанками подрядным строительным организациям: 1) на заготовку строительных материалов, фуража и горючего; 2) на капитальный ремонт строймеханизмов и транспорта в счет предстоящих амортизационных отчислений; 3) на пополнение оборотных средств и на капитальные вложения в счет запланированной экономии от снижения стоимости строительства; 4) на ссуды под документы в пути, связанные с ликвидацией излишних материальных ценностей.

Краткосрочное кредитование подрядных строительных организаций производится спецбанками на основании кредитных планов, составляемых банками по кредитным заявкам министерств и утверждаемых Советом министров СССР. В соответствии с утвержденным кредитным планом министерства совместно со спецбанками устанавливают лимиты кредитования по отдельным видам кредитов для строительных и монтажных трестов, а последние по соглашению с филиалами спецбанков — для каждой строительной конторы или строительного участка.

Краткосрочное кредитование подрядных строительных организаций на сезонные заготовки обусловлено тем, что в определенные периоды года у этих организаций возникает потребность в строительных материалах, горючем и фураже в размерах, превышающих нормальные запасы. Это относится к сезонному

¹ СЗ СССР 1936 г. № 31, ст. 278.

² «Об улучшении проектного и сметного дела и об упорядочении финансирования строительства» (СП СССР 1938 г. № 9, ст. 58).

развертыванию строительных работ или сезонным условиям завоза материалов (сплав, навигация и пр.).

Источником покрытия затрат на капитальный ремонт строймеханизмов и транспорта являются амортизационные отчисления, направляемые на эту цель в определенном размере по годовому финансовому плану. Однако сроки поступления амортизационных отчислений часто не совпадают со сроками проведения капитального ремонта (обычно капитальный ремонт строймеханизмов производится в первом квартале, а амортизационные отчисления поступают на протяжении всего года). В целях обеспечения своевременного производства капитального ремонта строймеханизмов и транспорта, что является важнейшим условием для их полного использования в строительстве, спецбанки предоставляют подрядным строительным организациям краткосрочный кредит в счет предстоящих амортизационных отчислений в размере разрыва между потребностью в средствах для производимого в отдельном квартале капитального ремонта и размером поступающих в этом квартале амортизационных отчислений.

Капитальные работы включаются в план по их сметной стоимости и финансируются в пределах этой стоимости. Экономия же от снижения стоимости строительства учитывается в финансовых планах строительных организаций и обращается на финансирование их оборотных средств и капитальных вложений¹.

Экономия от снижения стоимости строительства реализуется на протяжении всего года, тогда как пополнение оборотных средств и капитальные вложения должны быть произведены в определенные сроки. Для укрепления финансового состояния строительных организаций и обеспечения своевременного осуществления их плановых вложений спецбанки предоставляют этим организациям краткосрочные ссуды в первом полугодии в счет плановой экономии от снижения стоимости строительства. Эти ссуды выдаются в пределах разницы между потребностью в средствах в данном квартале на капитальные затраты и пополнение оборотных средств, покрываемые экономией от снижения стоимости строительства, и планируемой на тот же квартал суммой этой экономии.

Запасы материалов у строительных организаций строго нормированы. Для упорядочения своего финансового хозяйства излишние запасы строительные организации обязаны своевременно реализовать². В целях содействия скорейшей мобилиза-

¹ Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 22 ноября 1938 г. № 1272 «Об изменении действующего порядка планирования задания по снижению стоимости строительства».

² С соблюдением Указа Президиума Верховного Совета СССР от 10 февраля 1941 г. «О запрещении продажи, обмена и отпуска на сторону оборудования и материалов и об ответственности по суду за эти незаконные действия».

ции средств по реализации этих излишков спецбанки кредитуют подрядные строительные организации под документы в пути на отгруженные покупателем материалы, аналогично путевым кредитам Госбанка.

Наконец, для стимулирования скоростного строительства, которое требует наличия на строительных площадках большего, чем обычно, запаса материалов, спецбанки предоставляют стройкам, перевыполняющим планы работ, дополнительные средства в виде особых краткосрочных кредитов. Размеры кредитов в данном случае устанавливаются индивидуально для каждой стройки на основе утвержденного графика работы и плана завоза и расходования материалов.

§ 106. Долгосрочное кредитование

1. Долгосрочное кредитование применяется в отношении таких затрат, которые не могут окупиться в течение одного года и требуют вложения средств на более длительные сроки. В основном это кредитование относится к капитальным вложениям и осуществляется специальными банками долгосрочных вложений.

Капитальное строительство в области государственного хозяйства финансируется спецбанками в безвозвратном порядке; долгосрочные же кредиты предоставляются главным образом по капитальным вложениям колхозов и кооперативных организаций. Исключением из этого положения является долгосрочное кредитование местной промышленности и подсобных хозяйств при промышленных предприятиях.

В целях развертывания местной промышленности и предоставления ей широкой возможности проявить инициативу в деле производства товаров широкого потребления, СНК СССР и ЦК ВКП(б) постановлением от 7 января 1941 г.¹ разрешили Промбанку выдавать возвратный кредит сроком на три года на расширение и организацию производства товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья на предприятиях районной и областной промышленности. Кредиты предоставляются Промбанком по ходатайству предприятий в размере до 50 тыс. руб., областных (краевых) исполкомов и советов министров автономных республик — до 200 тыс. руб. и советов министров союзных республик — до 500 тыс. руб. на одно предприятие.

Для развития подсобного сельского хозяйства при промышленных предприятиях на Сельхозбанк возложено долгосрочное кредитование подсобных хозяйств огородно-овощного и животноводческого направления при предприятиях в городах и сель-

¹ «О мероприятиях по увеличению производства товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья» (СП СССР 1941 г. № 3, ст. 40.)

ских местностях. Кредит предоставляется в размере до 300 тыс. руб. на одно подсобное хозяйство¹.

2. Основной задачей сельскохозяйственного кредита является оказание кредитной помощи колхозам для укрепления и расширения колхозной общественной собственности и стимулирования проведения важнейших государственных мероприятий по поднятию урожайности, развитию животноводства, технических и специальных культур.

Сельхозбанк кредитует колхозы на следующие производственные мероприятия: животноводство (комплектование и строительство животноводческих ферм, семена долголетних трав), технические и специальные культуры (хлопководство, шелководство, льноводство, коноплеводство, табаководство, лекарственные культуры и пр.), садоводство и виноградарство, овощеводство и овощное семеноводство, мелиоративные и ирригационные мероприятия, сельскохозяйственную электрификацию, приобретение сельскохозяйственных машин, строительство подсобных предприятий, зерносушилок, зернохранилищ, покупку минеральных удобрений, сселение с хуторов и пр.

Сельскохозяйственный кредит предоставляется колхозам при условии обязательного участия колхозов в кредитуемых мероприятиях своими собственными средствами.

По Уставу сельскохозяйственной артели при распределении доходов артели производятся обязательные отчисления в неделимые фонды, являющиеся источником финансирования капитальных вложений колхозов². Порядок распределения денежных доходов колхозов и размеры отчислений в неделимые фонды установлены постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 4 декабря 1938 г.³ (в зерновых районах — не менее 12 и не более 15% денежных доходов артели, в районах технических культур и животноводства — не менее 15 и не более 20% этих доходов). Кроме того, колхозы предусматривают в своих приходе-расходных сметах крупные суммы ассигнований на производственные расходы некапитального характера (минеральные удобрения и т. п.). Отчисления в неделимые фонды и ассигнования по сметам дают колхозам полную возможность обеспечить долевое участие собственными средствами в кредитуемых Сельхозбанком мероприятиях.

Средства неделимых фондов хранятся на счетах колхозов в Сельхозбанке, который обязан проверять правильность образования (кроме указанных отчислений, в неделимые фонды поступают вступительные взносы колхозников, средства, выру-

¹ Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) «Об организации подсобных хозяйств огородно-овощного и животноводческого направления на предприятиях в городах и сельских местностях» (СП СССР 1940 г. № 23, ст. 582).

² СЗ СССР 1935 г. № 11, ст. 82.

³ «О распределении денежных доходов колхозов» (СП СССР 1938 г. № 55, ст. 308).

ченные от продажи имущества колхозов, и пр.), хранения и расходования неделимых фондов. При выявлении нарушений в этом отношении Сельхозбанк прекращает кредитование колхоза и сообщает о нарушениях райисполкому для привлечения председателя колхоза к уголовной ответственности.

Средние нормы кредитования колхозов установлены в процентном отношении к стоимости кредитуемых мероприятий (от 40 до 90%) или в абсолютных суммах на один гектар (закладка виноградников, садов, плодовых питомников и пр.). Предельные сроки кредитования в большинстве случаев колеблются от трех до восьми лет, достигая в отдельных случаях 12 лет. Конкретные сроки устанавливаются в зависимости от характера мероприятий и финансового положения колхоза¹.

Районный кредитный план по кредитованию колхозов составляется филиалом Сельхозбанка на основе проверенных кредитных заявок колхозов и утверждается райисполкомом одновременно с рассмотрением прихода-расходных смет колхозов.

Сельхозбанк осуществляет систематический контроль (путем проверки отчетности и обследований на месте) за правильным использованием колхозами средств на капитальные вложения и предоставленных им кредитов. Вместе с тем Сельхозбанк оказывает колхозам активную помощь в правильной организации их финансового хозяйства и постановке учета.

Согласно Уставу сельскохозяйственной артели, задолженность по ссудам погашается колхозами из их денежных доходов в первоочередном порядке. Если платежи по ссудам не поступят в срок и колхоз не примет рекомендованных филиалом Сельхозбанка (на основе проверки финансового состояния колхоза) мер к погашению задолженности, дело о ее взыскании передается в суд. По решению суда деньги со счета колхоза на погашение ссуд могут быть списаны в размерах не более 70% сумм, имеющих на счете колхоза в банке на день списания. Если этой суммы недостаточно для погашения долга, из последующих поступлений на счет колхоза списывается тоже не более 70% до полного покрытия долга².

В качестве меры финансового воздействия на колхозы, имеющие просроченную задолженность, филиал Сельхозбанка новых ссуд таким колхозам не выдает.

Кроме колхозов, Сельхозбанк предоставляет долгосрочные производственные кредиты колхозникам на ликвидацию бескоровности и на сселение с хуторов.

Торгбанк осуществляет долгосрочное кредитование промышленной кооперации на капитальные вложения и на пополнение оборотных средств и потребительской кооперации — на капитальные вложения.

¹ Постановление Экономического Совета при СНК СССР 17 мая 1938 г. «О сроках и нормах долгосрочного кредитования колхозов».

² СЗ СССР 1935 г. № 16, ст. 125.

Долгосрочное кредитование кооперативных организаций производится в основном за счет собственных средств каждой кооперативной системы.

3. В системе промысловой кооперации образован фонд долгосрочного кредитования промкооперации (ФДК)¹, средства которого пополняются отчислениями от прибылей артелей в размерах, устанавливаемых общими собраниями членов артели в процентах к чистой прибыли.

Этот фонд является основным источником долгосрочного кредитования капитальных вложений и оборотных средств промысловых артелей. Средства фонда вносятся в Торгбанк, который кредитует артели по планам, утвержденным областными (краевыми) исполкомами и советами министров автономных республик. За счет фонда в порядке долгосрочных ссуд производится также пополнение оборотных средств вновь создаваемых артелей, а также при расширении производственной деятельности существующих артелей. Сроки ссуд из фонда долгосрочного кредитования в среднем составляют 6—7 лет и не превышают 10—12 лет.

Кроме того, Торгбанк в соответствии с постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 7 января 1941 г. предоставляет долгосрочный кредит промкооперации сроком на три года на расширение и организацию производства товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья. Кредит выдается по ходатайству предприятий в размере до 50 тыс. руб., областных (краевых) исполкомов и советов министров автономных республик — до 200 тыс. руб. и советов министров союзных республик — до 500 тыс. руб. на одно предприятие².

На аналогичных началах Торгбанком производится долгосрочное кредитование и кооперации инвалидов (за счет фонда долгосрочного кредитования этой системы и на расширение производства товаров широкого потребления).

По системе потребительской кооперации Торгбанк кредитует в основном только лимитные капитальные вложения. В Торгбанке сосредоточен фонд долгосрочного кредитования потребительской кооперации, который образовался из взносов селпо и союзов этой кооперации. С 1936 г. эти взносы отменены, и фонд восстанавливается только за счет возраста выдаваемых на него ссуд³.

В потребительской кооперации применяется система безвозвратного финансирования капитальных вложений через Торгбанк. Кооперативная организация вносит в Торгбанк средства в

¹ «О порядке финансирования капитального строительства и оборотных средств и о внутрисистемных отчислениях в промысловой кооперации» (СЗ СССР 1933 г. № 73, ст. 443; СП СССР 1941 г. № 17, ст. 337).

² «О мероприятиях по увеличению производства товаров широкого потребления и продовольствия из местного сырья» (СП СССР 1941 г. № 3, ст. 40).

³ «О работе потребительской кооперации в деревне» (СЗ СССР 1935 г. № 52, ст. 427).

виде специального вклада на капитальное строительство, а затем по накоплении необходимой суммы получает эти средства из банка с соблюдением общих требований, применяемых при финансировании строительства. Также безвозвратно финансируются через Торгбанк капитальные вложения в системе потребительской кооперации за счет специального фонда ремонта и строительства торговых помещений. Этот фонд образуется во всех организациях потребительской кооперации из амортизационных отчислений по зданиям, сооружениям, оборудованию и инвентарю, из ассигнований на ремонт, из отчислений не свыше 10% от прибылей сельпо в пользу райпотребсоюза и из других источников. Фонд сосредоточивается в Госбанке на особых счетах. Средства этого фонда, предназначенные на лимитные капитальные вложения, перечисляются Госбанком в Торгбанк и выдаются кооперативным организациям на общих основаниях для финансирования капитальных вложений.

4. Наряду с жилищным строительством государственных предприятий и учреждений Советское государство оказывает большую помощь трудящимся при возведении ими индивидуальных жилых домов. Цекомбанк предоставляет на индивидуальное жилищное строительство рабочих и служащих долгосрочные ссуды по плану, утверждаемому Советом министров СССР. В этом плане кредиты Цекомбанка распределяются по отдельным союзным министерствам и по союзным республикам.

Министерства распределяют предоставляемые им кредиты между своими предприятиями. Отдельным застройщикам ссуды выдаются только через предприятие, в котором они работают. Ссуды выдаются в размере не свыше 5 000 руб. на срок до пяти лет (в отдельных случаях с разрешения министра союзного министерства или совета министров республики — в размере до 7 000 руб. на срок до семи лет). Застройщики, получающие банковскую ссуду, обязаны вкладывать в строительство собственные средства в размере не менее 30% стоимости строительства (наличными деньгами или трудом застройщиков и членов их семей).

Застройщик получает ссуду непосредственно от предприятия, взаимоотношения которого с Цекомбанком регулируются особым комиссионным договором. Согласно этому договору, Цекомбанк переводит предприятию в пределах утвержденного плана и по мере необходимости средства для выдачи ссуд. Предприятие оформляет отпуск ссуд (обязательства ссудополучателей и пр.), наблюдает за ходом строительства, целевым использованием кредита и за вложением заемщиком собственных средств, а также собирает платежи по погашению ссуд.

В случае ухода ссудополучателя с предприятия он сохраняет право собственности на застройку только при условии, если его собственные затраты превышают 50% стоимости строительства. Остаток задолженности по ссуде ссудополучатель погашает банку.

в шестимесячный срок. Если собственные затраты застройщика будут меньше 50% стоимости строительства или если он не уплатит задолженность по ссуде в шестимесячный срок, застройка переходит в собственность предприятия, которое погашает в трехмесячный срок остаток ссуды и возмещает ссудополучателю его затраты.

Кроме кредитования индивидуального жилищного строительства, Цескомбанк предоставляет долгосрочные ссуды на капитальный ремонт домов, принадлежащих трудящимся. Эти ссуды выдаются по спискам, утверждаемым городскими жилищными управлениями (в поселках — поселковыми советами), в размере до 1 500 руб. на один дом на срок до трех лет. Ссудополучатель кроме ссуды обязан вкладывать в капитальный ремонт собственные средства в размере не менее 30% стоимости ремонта (деньгами или трудом заемщика и членов его семьи).

Долгосрочное кредитование индивидуального жилищного строительства осуществляет также Сельхозбанк. Он выдает колхозникам, не имеющим жилых домов или пострадавшим от пожара и других стихийных бедствий, кредит на постройку домов в размере до 1500 руб. сроком на пять лет¹.

Сельские учителя могут получить в Сельхозбанке кредит в размере до 4000 руб. сроком на пять лет на строительство жилых домов, покупку готовых домов, оборудование домов и квартир и на приобретение мебели.

Сельским участковым врачам Сельхозбанк предоставляет кредит в сумме до 2000 руб. сроком на три года на обустройство домашнего хозяйства (приобретение скота, мебели и пр.).

¹ В особом порядке Сельхозбанк кредитует строительство и ремонт жилых домов для колхозников-переселенцев («О льготах по сельскохозяйственному переселению» — СЗ СССР 1937 г. № 73. ст. 352).

РАЗДЕЛ VIII

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

ГЛАВА 29

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ СССР

§ 107. Значение финансового контроля. § 108. Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР. § 109. Внутри-ведомственный финансовый контроль. § 110. Главные и старшие бухгалтера. § 111. Общественно-финансовый контроль.

§ 107. Значение финансового контроля

1. Советское государство — не только политическая, но и хозяйственная организация гигантского масштаба. В его руках сосредоточено огромное количество предприятий, материальных ценностей и денежных средств.

Многомиллиардные материальные ценности и денежные средства, находящиеся в распоряжении Советского государства, являются общественной, социалистической собственностью, которую каждый гражданин СССР, согласно ст. 131 Конституции СССР, обязан беречь и укреплять как священную и неприкосновенную основу советского строя, как источник богатства и могущества родины, как источник зажиточной и культурной жизни всех трудящихся.

Поэтому огромное значение приобретает контроль за точным учетом всенародного достояния, за бережным и экономным обращением с ним, за рациональным использованием материальных и денежных ресурсов, с тем чтобы с меньшими затратами давать максимальный эффект для социалистического государства, для советского народа. Необходимо во всех звеньях народного хозяйства и государственного управления установить жесткий режим экономии, устранить непроизводительные затраты и расточительство материальных и денежных средств.

С плановой системой и с задачами государственного управления обширными и разнообразными отраслями народного хозяйства неразрывно связано требование твердой государственной дисциплины и неуклонного выполнения законодательства и директив партии и правительства во всех звеньях многочисленного и сложного по своим функциям советского и хозяйственного аппарата. В этих условиях решающее значение имеют образцово

поставленный контроль и проверка исполнения законов, решений и директив партии и правительства.

Ленин и Сталин с первых дней советской власти неустанно учили партию и государственные кадры необходимости уделять исключительное внимание систематической проверке исполнения как неотъемлемому элементу руководства.

«Проверять людей и проверять фактическое исполнение дела — в этом, еще раз в этом, только в этом теперь гвоздь всей работы, всей политики», — говорил Ленин¹.

Проверка исполнения вместе с тем является составным элементом народнохозяйственного планирования. «Планы нам нужны для того, — говорит В. М. Молотов, — чтобы проверять, как ведется наша хозяйственная работа. Если же план не связан с проверкой исполнения, то он превращается в бумажку, в пуштышку»².

Высший политический контроль в отношении финансового хозяйства и бюджета осуществляют в СССР органы государственной власти. Верховный Совет СССР, верховные советы союзных и автономных республик и советы депутатов трудящихся при детальном рассмотрении в своих бюджетных комиссиях государственного бюджета СССР, государственных бюджетов союзных и автономных республик и местных бюджетов и при их утверждении проверяют законность, соответствие государственному народнохозяйственному плану, правильность и целесообразность всех бюджетных назначений. Вместе с тем органы государственной власти СССР утверждают отчеты по исполнению соответствующих бюджетов, предварительно рассмотренные и проверенные бюджетными комиссиями.

2. Однако одного политического контроля органов государственной власти, несмотря на его авторитетность и значение, недостаточно, так как он относится в основном к бюджету в целом и к оценке финансового хозяйства и работы отдельных ведомств. Необходим особый контрольный аппарат, который глубоко проникает в массу учреждений, предприятий и организаций и систематически, шаг за шагом проверяет финансово-хозяйственную деятельность каждого из них в отдельности, воздействуя на ее упорядочение, предупреждая неправильные и незаконные расходы, восстанавливая причиненный государству ущерб и привлекая виновных к ответственности.

Для достижения этой цели проверка финансово-хозяйственной деятельности учреждений, предприятий и организаций должна производиться как в форме предварительного контроля, так и в форме последующего документального контроля. Предварительный контроль предшествует производству расходов денеж-

¹ Ленин, Соч., т. XXVII, стр. 179.

² Молотов, Доклад на XVIII съезде партии о третьем пятилетнем плане развития народного хозяйства СССР, Госполитиздат, 1939, стр. 20—21.

ных средств и материальных ценностей или совершению операций, влекущих за собой в дальнейшем расходы. Задача предварительного контроля — предупреждение нарушения установленных планов и незаконных и нецелесообразных затрат. Последующий документальный контроль осуществляется после производства расходов путем проверки всех относящихся к нему оправдательных документов. Этот контроль имеет своей целью проверку законности, целесообразности и хозяйственности уже произведенных операций, возмещение нанесенного государству ущерба и привлечение виновных к ответственности.

3. Основным органом государственного контроля в СССР является Министерство государственного контроля СССР¹. Министерство госконтроля СССР осуществляет предварительный и последующий контроль над учетом, хранением и расходованием государственных средств и материальных ценностей, находящихся в распоряжении государственных, кооперативных и общественных организаций, учреждений и предприятий, производит государственные ревизии их, проверяет выполнение постановлений и распоряжений правительства и дает заключение правительству СССР по отчету об исполнении государственного бюджета СССР.

Деятельность Министерства госконтроля СССР направлена на то, чтобы укрепить государственную дисциплину, повысить ответственность руководителей и работников административного и хозяйственного аппарата за проводимую ими работу и воспитать в них бережное отношение к государственным средствам.

Министерству госконтроля СССР предоставлено право: а) давать учреждениям, организациям и предприятиям обязательные для них указания по всем обнаруженным в процессе контроля и ревизий недостаткам в учете, хранении и расходовании государственных средств и материальных ценностей и фактам неисполнения решений правительства; б) налагать на виновных в неисполнении решений правительства, а также в запущенности учета и бесхозяйственном расходовании материальных и денежных ценностей дисциплинарные взыскания вплоть до отстранения от должности; в) в случае обнаружения злоупотреблений и других преступных действий привлекать виновных к судебной ответственности; г) при обнаружении неправильных со стороны должностных лиц действий, причинивших ущерб государству, производить на виновных денежные начеты.

Денежные начеты производятся при обнаружении неправильных действий должностных лиц, причинивших ущерб государству в случаях: 1) расходования заработной платы на содержание административно-управленческого аппарата сверх зарегистрированных фондов, штатов и должностных окладов, а также превы-

¹ «Ведомости Верховного Совета СССР» от 17 сентября 1940 г. № 31 и СП СССР 1940 г. № 28, ст. 673.

шения административно-хозяйственных расходов против утвержденной и зарегистрированной сметы; 2) незаконной выдачи денежных и натуральных премий, вознаграждений и пособий; 3) незаконных дополнительных выплат служащим за работы, входящие в круг их служебных обязанностей; 4) порчи и утраты товаров, оборудования, сырья, топлива и пр.; 5) переплаты по командировочным и другим расчетам с рабочими и служащими и другими лицами; 6) незаконного расходования средств на шествие, празднования и юбилей; 7) непринятия мер к своевременному взысканию подотчетных сумм, недостач и растрат денежных средств или товарно-материальных ценностей, в результате чего образовалась безнадежная задолженность; 8) уплаты за счет учреждения или предприятия штрафов, наложенных на должностных лиц за невыполнение санитарных, технических и других обязательных правил; 9) в других случаях, если незаконными действиями причинен ущерб государству.

На должностных лиц, привлеченных к судебной ответственности, денежные начеты не производятся, а причиненный ими ущерб государству определяется и взыскивается судом.

Денежные начеты начисляются в размере причиненного государству ущерба, но не свыше трехмесячной суммы заработной платы с соответствующего должностного лица. Взыскание начетов производится по месту работы виновных лиц в размере до 25% получаемой ими месячной заработной платы до полного погашения начета¹.

4. Особую специальную ветвь государственного контроля представляет контроль, осуществляемый финансовой системой в области исполнения государственного бюджета, собирания и расходования государственных средств, борьбы с потерями и бесхозяйственностью, за режим экономии и за повышение социалистического накопления. Существование Министерства госконтроля СССР не освобождает финансовые органы от проведения финансового контроля, органически связанного с существом деятельности финансового аппарата.

Народнохозяйственное и политическое значение бюджета как основного государственного финансового плана обуславливает необходимость строжайшей проверки исполнения как в области мобилизации бюджетных доходов, так и в отношении направления бюджетных средств в соответствии с утвержденным планом.

Вместе с тем финансовые ресурсы социалистического государства представляют собой всенародную собственность, охрана которой от воров и расхитителей народного добра составляет одну из основных функций финансового аппарата. Поэтому важнейшим элементом проверки исполнения в области бюджетных и финансовых планов является контроль за осуществлением при

¹ Правила производства денежных начетов органами Наркомата госконтроля, утвержденные СНК СССР 13 мая 1941 г. (СП СССР 1941 г. № 13, ст. 248).

их реализации величайшей бережливости народных средств, жесткого режима экономии и максимальной эффективности затрат. «Мы должны добиться того, чтобы все наши работники, от малых до больших, всегда помнили о своей ответственности перед государством и народом, всегда помнили о своей обязанности беречь народное добро и обращаться с ним по-хозяйски, соблюдать экономию в расходах и на деле беречь народную копейку»¹.

Контроль всей финансовой деятельности учреждений и предприятий, борьба за режим экономии, за соблюдение финансово-бюджетной дисциплины, за правильное, экономное и целесообразное расходование государственных средств и за выполнение финансовых обязательств перед государством являются основными задачами финансового аппарата на всех стадиях его работы. Финансовый контроль осуществляется в предварительной форме при составлении бюджета и финансовых планов, при их исполнении — в процессе финансирования учреждений и предприятий и взимания установленных законом платежей в бюджет и в последующей форме — при проверке финансовыми органами итогов финансовой деятельности предприятий и учреждений по представляемой ими отчетности.

При построении бюджета, смет и финансовых планов производится контроль возникновения расходов; он выражается в проверке каждого бюджетного назначения с точки зрения соответствия заявок народнохозяйственному плану и действующему законодательству, правильности исчисления, целесообразности и необходимости как самого ассигнования, так и его размера.

Оперативный предварительный контроль фактического использования средств в процессе исполнения бюджета начинается с момента открытия кредитов. Выражается он в целевом финансировании: средства отпускаются на определенную цель, на определенный вид и предмет расхода, в строгом соответствии с указанным в бюджете назначением и лишь в меру фактического выполнения производственной программы и на основе отчета об использовании ранее открытых кредитов.

При этом в процессе финансирования хозяйственных организаций финансовые органы осуществляют контроль: 1) за сохранностью и правильным использованием оборотных средств, 2) за ускорением их оборачиваемости, 3) за выполнением плана накоплений, 4) за соблюдением платежно-расчетной дисциплины (расчеты по платежам в бюджет, расчеты с поставщиками и покупателями, погашение банковских кредитов) и 5) за расходованием по прямому назначению средств, отпускаемых по бюджету.

Финансирование капитальных вложений сопряжено с активным контролем спецбанков: 1) за законностью строительства

¹ Молотов, Третий пятилетний план развития народного хозяйства СССР, Госпланиздат, 1939, стр. 36.

(включение в утвержденный титульный список, наличие утвержденных смет и технических проектов), 2) за расходованием средств по прямому назначению, 3) за соответствием произведенных затрат выполненному объему работ, 4) за соблюдением установленных цен, фондов заработной платы и смет управленческих расходов, 5) за выполнением заданий по снижению стоимости строительства, 6) за выполнением плана ввода строек в эксплуатацию и 7) за выполнением плана мобилизации собственных ресурсов хозяйственных организаций на строительство.

При взимании платежей хозяйственных организаций в бюджет контроль финансовых органов направлен на проверку выполнения плановых заданий по производству и реализации товаров, по себестоимости и накоплениям и на вскрытие резервов этих накоплений.

Открытие кредитов учреждениям, состоящим на сметном финансировании, сопровождается контролем финансовых органов: 1) за расходованием средств в соответствии с фактическим состоянием сети, контингентов и штатов учреждений и выполнением утвержденных для них планов работы; 2) за правильным, целевым и экономным использованием средств, отпускаемых по бюджету, 3) за выполнением качественных показателей плана, т. е. установленных норм расходов и 4) за соблюдением утвержденных штатов, ставок и фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов.

Наконец, одной из основных форм оперативного последующего контроля является рассмотрение финансовыми органами отчетов и балансов хозяйственных организаций и учреждений, при котором проверяются все указанные выше элементы плана на основе материалов о фактическом их выполнении.

Вскрытые в процессе предварительного контроля нарушения влекут за собой соответствующие санкции со стороны финансовых органов, которые были рассмотрены выше, в главах о составлении и исполнении бюджета (сокращение и прекращение финансирования и пр.). Итоги рассмотрения отчетов и балансов служат основанием для внесения финансовыми органами в советы министров и исполкомы предложений о мерах по упорядочению финансовой и хозяйственной деятельности предприятий и учреждений.

5. В осуществлении контроля над деятельностью социалистических предприятий, выполнением ими производственно-финансовых планов, бережным отношением к государственным средствам и экономным их расходованием крупную роль играет Государственный банк СССР. Одна из основных задач Госбанка СССР заключается в том, что он должен «обеспечить действительный повседневный контроль рублем за ходом выполнения планов производства и обращения товаров, за выполнением финансовых

планов и ходом накоплений в обобщественном секторе народного хозяйства»¹.

Контрольные функции Госбанка СССР, осуществляемые им в процессе кредитования, рассмотрены нами выше, в главе 28. Вместе с тем Госбанк СССР контролирует также правильность расходования бюджетными учреждениями и хозяйственными организациями фондов заработной платы, а при финансировании МТС — получение ими бюджетных средств в соответствии с выполнением производственных планов.

Однако предварительного контроля при составлении бюджета и при отпуске бюджетных или кредитных средств и последующего — при рассмотрении отчетов и балансов — недостаточно. Эти формы контроля должны быть дополнены всесторонними документальными и фактическими ревизиями на месте правильности расходования и учета государственных средств, а также выполнения учреждениями и предприятиями своих обязательств перед бюджетом. Как учит товарищ Сталин, «проверять исполнение заданий, это значит проверять не только в канцелярии и не только по формальным отчетам, но прежде всего проверять их на месте работы по фактическим результатам исполнения»².

Задачей контроля, осуществляемого методом ревизий, является предупреждение неправильных и незаконных операций, восстановление нанесенного государству ущерба, привлечение виновных к ответственности и разработка мероприятий по улучшению работы учреждений и предприятий.

§ 108. Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР

1. Осуществление функций финансового аппарата по контролю за соблюдением финансово-бюджетной дисциплины методом документальных и фактических ревизий учреждений и предприятий возложено на Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР и его республиканские и местные органы³.

На Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР и его органы возложены:

1) проверка соблюдения законов о бюджетных правах союзных и автономных республик и советов депутатов трудящихся как республиканскими и местными органами, так и министерствами и учреждениями Союза ССР.

¹ Постановление СНК СССР от 20 марта 1931 г. «Об изменении в системе кредитования, укреплении кредитной работы и обеспечении хозяйственного расчета во всех хозяйственных органах» (СЗ СССР 1931 г. № 18, ст. 166).

² Сталин, О недостатках партийной работы и мерах ликвидации троцкистских и иных двурушников, стр. 34.

³ Положение об Управлении утверждено СНК СССР 9 мая 1938 г. (СП СССР 1938 г. № 22, ст. 143).

2) контроль за исполнением союзного, республиканских и местных бюджетов бюджетными учреждениями, за правильным и экономным использованием отпускаемых по бюджету средств, за соблюдением установленных штатов, должностных окладов и фондов заработной платы, за правильным образованием и использованием внебюджетных (специальных) средств;

3) контроль за своевременным выполнением государственными и кооперативными организациями своих обязательств перед бюджетом;

4) проверка работы финансовых органов, органов государственного страхования и государственных трудовых сберегательных касс;

5) проверка соблюдения учреждениями Госбанка установленных правил исполнения государственного бюджета СССР;

6) проверка постановки внутриведомственного финансового контроля в министерствах, учреждениях и организациях;

7) проверка осуществления главными и старшими бухгалтерами возложенных на них законом прав и обязанностей.

Кроме того, Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР и его органы на местах осуществляют проверку использования хозяйственными и общественными организациями средств, отпускаемых им по бюджету (а в необходимых случаях и собственных средств) и проверку работы банков долгосрочных вложений и их филиалов.

Система контрольно-ревизионных органов Министерства финансов СССР построена на началах полной централизации. Руководство контрольно-ревизионной работой в каждой союзной республике осуществляется главным контролером-ревизором, который назначается министром финансов СССР и подчиняется непосредственно начальнику Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов СССР. В автономных республиках, краях, областях и в крупных городах руководство контрольно-ревизионной работой возлагается на старших контролеров-ревизоров, которые назначаются начальником Контрольно-ревизионного управления и подчиняются непосредственно главному контролеру-ревизору союзной республики. Главные и старшие контролеры-ревизоры ведут контрольно-ревизионную работу при помощи аппарата контролеров-ревизоров. Контролеры-ревизоры областей, областных центров и городов с районным делением назначаются и увольняются главным контролером-ревизором союзной республики.

Одна из основных задач финансового контроля заключается в проверке законности финансовых операций. В. И. Ленин указывал, что «законность не может быть калужская и казанская, а должна быть единая всероссийская и даже единая для всей федерации советских республик»¹. Поэтому в построении органов

¹ Ленин, Соч., т. XXVII, стр. 298.

финансового контроля, стоящего на страже соблюдения финансового законодательства, не может применяться практика двойного подчинения (местному исполкому и вышестоящему ведомственному органу), которое необходимо там, где должны учитываться действительно существенные местные различия.

Между отдельными звеньями контрольно-ревизионного аппарата Министерства финансов СССР установлено следующее распределение функций:

1) Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР ревизует союзные министерства и центральные учреждения СССР, а также республиканские и местные бюджеты союзных республик;

2) контролеры-ревизоры союзных республик ревизуют республиканские министерства и центральные учреждения союзных республик, а также бюджеты автономных республик, краев и областей;

3) контролеры-ревизоры округов, областей, краев, автономных и союзных республик, не имеющих областного деления, ревизуют соответственно окружные, областные, краевые и республиканские в автономных республиках учреждения, а также районные бюджеты и бюджеты городов районного подчинения;

4) районные ревизоры-контролеры ревизуют районные учреждения и сельские бюджеты.

2. При осуществлении возложенных на него задач Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР и его органы имеют право: а) производить документальные ревизии; б) требовать от ревизуемых учреждений и организаций представления всех денежных документов, бухгалтерских книг, планов, смет и др., а также предъявления наличных денежных сумм и ценных бумаг; в) требовать от ревизуемых учреждений и организаций представления отчетности по установленным формам о состоянии их финансового хозяйства, а также объяснений и справок по всем вопросам, возникающим при производстве ревизий; г) получать от кредитных учреждений необходимые сведения, учреждениями и организациями; е) давать руководителям ревизуемого учреждения или организации: о состоянии счетов и оборотов по ним, о состоянии открытых кредитов ревизуемым учреждениям и организациями и др.; д) требовать во всех необходимых случаях от других учреждений и организаций справки и копии с документов по операциям и расчетам с ревизуемыми учреждениями и организациями; е) давать руководителям ревизионных управлений и организаций обязательные для них указания об устранении выявленных при производстве ревизии нарушений финансовой дисциплины.

Результаты ревизии оформляются особым актом, который подписывается ревизующим, руководителем и бухгалтером обревизованного учреждения. Если обревизованное учреждение не согласно с актом в целом или с его отдельными частями, то ли-

дам, подписывающим акт, предоставляется право дать свои письменные объяснения, которые рассматриваются соответственно старшим или главным контролером-ревизором или начальником Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов СССР.

Во всех случаях обнаружения нарушений финансово-бюджетной дисциплины и незаконного расходования государственных средств Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР и его местные органы представляют министру финансов СССР или руководителям соответствующих финансовых органов предложения о мерах финансового воздействия в отношении обревизованных учреждений и организаций.

Согласно постановления от 9 апреля 1942 г. Совет министров СССР обязал министров государственного контроля СССР и союзных республик производить по материалам, представляемым Контрольно-ревизионным управлением Министерства финансов СССР и главными контролерами-ревизорами союзных республик, денежные начеты¹ на должностных лиц, причинивших ущерб государству в результате нарушения ими финансовой дисциплины. В тех случаях, когда неправильные действия должностных лиц, причинивших ущерб государству, будут установлены местными контрольно-ревизионными органами, материалы ревизий, в зависимости от подчиненности соответствующих учреждений и предприятий, представляются Министерству госконтроля СССР или союзной республики через главного контролера-ревизора союзной республики или начальника Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов СССР.

Если при ревизии выявляются нарушения законов, серьезные нарушения государственной финансовой дисциплины или хищение государственных средств и другие преступления, Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР и его местные органы ставят перед соответствующим министром или руководителем вышестоящей организации вопрос об отстранении от работы виновных в этих нарушениях лиц с передачей ревизионных материалов судебным-следственным органам для привлечения виновных к судебной ответственности.

При установлении растрат и хищений ревизор, не дожидаясь окончания ревизии и оформления акта, передает материалы прокуратуре для принятия соответствующих мер.

По окончании каждой ревизии органы Контрольно-ревизионного управления обязаны дать обревизованным учреждениям письменные указания о мерах улучшения финансового хозяйства и исправления допущенных недочетов и нарушений финансово-

¹ Правила производства денежных начетов органами Наркомата госконтроля, утвержденные СНК СССР 13 мая 1941 г. (СП СССР. 1941 г. № 13, ст. 248).

бюджетной дисциплины. Право давать указания по результатам ревизии предоставлено каждому контролеру-ревизору в отношении нижестоящих по подчинению учреждений, организаций и финансовых органов.

Указания учреждениям и организациям равного по подчинению звена, кроме финансовых органов, даются соответствующим старшим или главным контролером-ревизором. Финансовым органам в этом случае указания делаются вышестоящим контрольно-ревизионным органом.

Если отдельные руководители учреждений не принимают мер по результатам ревизии или принимают меры, не обеспечивающие устранения выявленных недочетов и нарушений финансовой дисциплины, а также в тех случаях, когда улучшение хозяйства требует вмешательства вышестоящих органов государственной власти или государственного управления, контрольно-ревизионные органы вносят результаты ревизии на рассмотрение этих органов.

Помимо требования письменных сообщений от обревизованных учреждений и предприятий о выполнении указаний по результатам ревизии, контрольно-ревизионные органы систематически проверяют непосредственно на местах как выполнение своих указаний, так и постановлений и решений по материалам ревизий советов министров союзных и автономных республик, советов, исполкомов и вышестоящих ведомственных органов.

§ 109. Внутриведомственный финансовый контроль

1. Контроль над расходованием средств может быть действенным и оперативным лишь при том условии, если он осуществляется систематически и охватывает все многочисленные бюджетные учреждения и хозяйственные организации. В этом отношении необходимо хотя бы раз в год ревизовать каждое учреждение и каждую организацию. Силами одного только аппарата финансовых органов нельзя успешно и полностью выполнить эту задачу. Контроль финансовых органов должен дополняться внутриведомственным контролем со стороны вышестоящих органов над финансово-хозяйственной деятельностью подведомственных им учреждений и предприятий. Вышестоящие ведомственные органы несут ответственность за организацию финансового хозяйства в своих учреждениях и за правильное использование нижестоящими органами государственных средств. Поэтому на них возложены и наблюдение за финансовым хозяйством подведомственных учреждений, обследования и ревизии последних.

Придавая исключительное значение всемерному усилению финансово-бюджетной дисциплины и искоренению незаконных расходов, январская сессия ЦИК СССР VII созыва в 1936 г.¹

¹ СЗ СССР 1936 г. № 4, ст. 34; 1936 г. № 22, ст. 203.

предложила всем наркоматам, совнаркомам союзных и автономных республик, краевым и областным исполкомам организовать внутриведомственный контроль за подчиненными им учреждениями и предприятиями и обеспечить полную документальную ревизию их не менее одного раза в год.

Основными задачами этой ревизии являются: 1) проверка законности операций, производимых учреждением и предприятием, и соблюдение финансовой и сметной дисциплины; 2) борьба с растратой социалистической собственности и незаконным расходованием средств и материалов; 3) проверка правильности бухгалтерского учета, доброкачественности документов, оформляющих операции, и правильности записей; 4) проверка правильности материального учета складского хозяйства.

2. Внутриведомственный финансовый контроль и документальные ревизии производятся вышестоящими органами соответствующих систем. По распоряжению министра или руководителя центрального учреждения производятся ревизии главных управлений и непосредственно подчиненных министерству хозяйственных организаций, предприятий, учреждений и строителей. Начальники главных управлений назначают ревизии подведомственных им хозяйственных организаций, предприятий и учреждений, а руководители хозяйственных организаций — отдельных предприятий. Для этой цели в министерствах, центральных ведомствах и в отделах советов в составе центральных (главных) бухгалтерий или финансовых отделов, а в отдельных случаях в непосредственном подчинении руководителя ведомства, организуются группы инспекторов-ревизоров. Ревизионные группы ведомственного контроля проверяют на месте по первичным документам финансовую работу учреждений. При этом они имеют право требовать предъявления всех подлинных оправдательных документов, книг, ведомостей и необходимых справок, запрашивать учреждения и организации по вопросам, связанным с деятельностью ревизируемого учреждения, получать от кредитных учреждений справки и документы о состоянии и движении текущих счетов, осматривать на месте склады, строительные и ремонтные работы и предлагать руководителям проверяемой организации меры, необходимые для устранения обнаруженных недочетов. По акту каждой ревизии вышестоящий ведомственный орган обязан выносить решение, в котором, помимо констатации обнаруженных нарушений финансово-бюджетной дисциплины, должны быть указаны конкретные мероприятия по ликвидации недочетов и взыскания, налагаемые на виновных за нарушение правил финансово-бюджетной дисциплины.

При ревизиях министерств и отделов советов ревизоры Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов СССР проверяют постановку работы внутриведомственного контроля. В тех случаях, когда решения, принятые ведомством в связи с результатами ревизий внутриведомственного контроля, не обес-

печивают исправления установленных нарушений, Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР дает ведомству обязательные для него указания об устранении финансовых нарушений или ставят вопрос перед руководящими органами об отмене этих решений.

§ 110. Главные и старшие бухгалтеры

К системе органов, осуществляющих финансовый контроль непосредственно на месте внутри каждого учреждения и предприятия, необходимо отнести главных и старших бухгалтеров этих учреждений и предприятий.

Главные и старшие бухгалтеры, наряду с руководителями учреждений и предприятий, несут полную ответственность за соблюдение финансово-бюджетной дисциплины, за правильное ведение бухгалтерского учета и за составление бухгалтерской отчетности.

Все документы денежного, материального, имущественного, расчетного и кредитного характера, служащие основанием для выдачи или приема денег учреждением или предприятием, а также документы, служащие основанием для производства бухгалтерских записей, скрепляются подписью главного или старшего бухгалтера. Без их подписи все эти документы считаются недействительными.

В случае получения распоряжения, противоречащего закону, главный или старший бухгалтер обязан до приведения его в исполнение письменно обратить внимание лица или органа, давшего распоряжение, на незаконность последнего. При получении письменного подтверждения распоряжения главный и старший бухгалтер исполняет его с немедленным уведомлением об этом руководителя вышестоящей ведомственной организации и соответствующего финансового органа. В тех случаях, когда главный или старший бухгалтер получит распоряжение совершить действие, наказуемое в уголовном порядке, он обязан, не приводя этого распоряжения в исполнение, немедленно сообщить об этом указанным выше органам¹.

Таким образом, главный и старший бухгалтер обладают достаточными правами для того, чтобы не только выявлять нарушения, но и предупреждать и не допускать их. Поэтому главных и старших бухгалтеров вполне закономерно квалифицировать как государственных контролеров в учреждениях и предприятиях, осуществляющих предварительный контроль за правильностью и закономерностью расходования государственных средств.

¹ О правах и обязанностях главных и старших бухгалтеров см. постановление СНК СССР от 29 сентября 1932 г. (СЗ СССР 1932 г. № 72, ст. 440).

§ 111. Общественный финансовый контроль

Финансово-контрольные органы обычно проверяют действия учреждений и предприятий по использованию средств уже после того, как эти действия были совершены, а средства в той или иной мере израсходованы. Кроме того, контроль, производимый по методу документальной ревизии, является не повседневным. В периоды между ревизиями учреждение или предприятие хотя и контролируется в момент финансирования, но при этом документальной проверки фактических его расходов не производится. Чтобы предупредить неправильное расходование средств и своевременно сигнализировать вышестоящим органам о замеченных нарушениях финансовой дисциплины, на практике применяются различные формы общественного массового контроля.

Организация массового низового контроля основана на том, что в связи с ликвидацией органов РКИ функции рабоче-крестьянской инспекции по предприятиям переданы профсоюзам. Профсоюзные организации всех предприятий осуществляют общественный контроль над деятельностью последних на различных участках хозяйственной и финансовой деятельности.

Одной из наиболее распространенных на практике форм непосредственного участия профсоюзов в контроле за правильным, экономным и бережным расходованием государственных средств являются контрольные (сигнальные) посты, которые организуются при фабрично-заводских комитетах промышленных, торговых, коммунальных, сельскохозяйственных и прочих предприятиях.

Состав контрольного поста (3—5 человек) утверждается общим собранием рабочих и служащих данного предприятия из числа лучших активистов-общественников.

Общественные контрольные посты ведут повседневное наблюдение за правильностью расходования государственных средств и систематическую борьбу за режим экономии, за своевременное и полное выполнение предприятиями своих обязательств перед бюджетом по линии платежей и с нарушениями финансовой дисциплины.

В соответствии с этими основными задачами контрольных постов являются: 1) сигнализация о замеченных нарушениях финансовой дисциплины, 2) проверка отдельных участков финансовой работы предприятий, 3) участие в ревизиях, производимых органами Контрольно-ревизионного управления и внутриведомственного контроля; 4) наблюдение за выполнением ревизионных указаний.

О результатах проверки контрольный пост составляет особый акт. Один экземпляр своих выводов и предложений (акта) контрольный пост передает администрации для непосредственного осуществления сделанных им предложений, а другой экземпляр — в фабзавместком. Постановления местных общественных орга-

низаций по результатам обследования также представляются руководителем контрольного поста администрации и одновременно вместе с копией акта ведомственному контролю.

Результаты обследований, как и всю свою текущую работу, пост систематически освещает в местной стенной или многотиражной газете, а отдельные, наиболее важные моменты этой работы — и в общей периодической печати. Задачей контрольного поста во всех этих случаях является создание атмосферы общественного осуждения нарушителей режима экономии и финансовой дисциплины.

Помимо участия общественности в работе по финансовому контролю в форме постоянно действующих контрольных постов, низовые профсоюзные организации привлекаются к контрольной работе и при ревизиях финансово-хозяйственной деятельности предприятий или учреждений ревизорами финансовых органов или соответствующих ведомств.

Одной из вполне оправдавших себя на практике форм привлечения общественности к финансовому контролю является создание при ревизионных органах института общественных инспекторов. Общественные инспекторы выделяются профсоюзами из лучших ударников и отличников-активистов.

Общественные инспекторы непосредственно на месте проверяют правильность расходования государственных средств и участвуют в проводимых ревизиях и обследованиях. При помощи общественных инспекторов осуществляются инструктирование и проверка работы контрольных постов.

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗДЕЛ I

ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА И ИСТОЧНИКИ ФИНАНСОВОГО ПРАВА СССР

Глава 1. Финансы и финансовое право СССР

	Стр.
§ 1. Финансы и финансовая система СССР	3
§ 2. Финансовое право СССР, его предмет, система и место среди других отраслей советского права	14
§ 3. Источники финансового права СССР	17

РАЗДЕЛ II

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ

Глава 2. Состав государственных расходов

§ 4. Расходы на финансирование народного хозяйства	20
§ 5. Расходы на социально-культурные мероприятия	23
§ 6. Расходы на оборону	26
§ 7. Расходы на управление	27
§ 8. Структура расходной части государственного бюджета СССР	28

Глава 3. Хозрасчетные организации

§ 9. Организация финансов хозрасчетных предприятий	30
§ 10. Оборотные средства хозяйственных организаций	37
§ 11. Капитальные вложения	39

Глава 4. Учреждения и организации, состоящие на сметном финансировании

§ 12. Сметный порядок финансирования	44
§ 13. Нормирование расходов учреждений, финансируемых в сметном порядке	47

Глава 5. Правовое регулирование расходов на заработную плату и на содержание административного аппарата

§ 14. Порядок установления штатов	49
§ 15. Ставки и фонды заработной платы	51
§ 16. Сметы административно-хозяйственных расходов	57
§ 17. Регистрация штатов, ставок и фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов	59

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ

Глава 6. Общие основы организации государственных доходов

§ 18.	Состав и структура государственных доходов	63
§ 19.	Система государственных доходов от предприятий и организаций социалистического хозяйства и от государственных имуществ	65
§ 20.	Система государственных доходов, поступающих от населения	70
§ 21.	Основы советского налогового права	71

Глава 7. Налоги с предприятий и организаций социалистического хозяйства

§ 22.	Налог с оборота	80
§ 23.	Налог с нетоварных операций	83
§ 24.	Налог с киноустановок и с публичных зрелищ	84
§ 25.	Подходный налог с предприятий и организаций кооперативных систем и с предприятий общественных организаций	86
§ 26.	Подходный налог с колхозов	87

Глава 8. Неналоговые доходы от государственных предприятий и имуществ

§ 27.	Отчисления от прибылей государственных предприятий	89
§ 28.	Валовые доходы	92
§ 29.	Арендные доходы	95
§ 30.	Прочие неналоговые доходы	98

Глава 9. Налоги с населения

§ 31.	Подходный налог с населения	102
§ 32.	Сельскохозяйственный налог	106
§ 33.	Рыболовный и билетный сбор с единоличных ловящих хозяйств	109
§ 34.	Военный налог	109
§ 35.	Налог на холостяков, одиноких и малосемейных граждан СССР	111
§ 36.	Налог на лошадей единоличных хозяйств	111

Глава 10. Местные налоги и сборы. Самообложение

§ 37.	Местные налоги и сборы	112
§ 38.	Самообложение сельского населения	116

Глава 11. Государственные пошлины и сборы

§ 39.	Государственная пошлина	117
§ 40.	Таможенные пошлины	119
§ 41.	Пошлина по делам о патентах на изобретение	120
§ 42.	Сбор за проверку мер и измерительных приборов	120
§ 43.	Сбор при заявках о возобновлении и установлении товарных знаков	121
§ 44.	Сбор, взимаемый государственной автомобильной инспекцией	122
§ 45.	Сбор за выдачу паспортов и плата за домовые книги, бланки адресных листов по прописке и выписке населения, бланки справок адресных столов о месте жительства и заявлений о найденных и утерянных документах	122

Глава 12. Взыскание налоговых и неналоговых платежей в бюджет

§ 46.	Взыскание платежей с предприятий и организаций социалистического хозяйства	123
§ 47.	Взимание налоговых платежей с населения	123

Глава 13. Государственные займы СССР

§ 48. Организация государственного кредита СССР	133
§ 49. Условия и нормы размещения займов и их обращения	142

РАЗДЕЛ IV

БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО СССР

Глава 14. Бюджетное устройство СССР

§ 50. Сущность и значение государственного бюджета СССР	149
§ 51. Бюджетное право СССР	154
§ 52. Бюджетная система СССР	156

Глава 15. Бюджетные права Союза ССР, союзных и автономных республик и местных органов государственной власти

§ 53. Бюджетные права Союза ССР	162
§ 54. Бюджетные права союзных и автономных республик	164
§ 55. Бюджетные права местных органов государственной власти	167

Глава 16. Распределение расходов и доходов между Союзным и республиканскими и местными бюджетами

§ 56. Распределение расходов	169
§ 57. Распределение доходов	175

Глава 17. Составление, рассмотрение и утверждение государственного бюджета СССР

§ 58. Организационно-правовые основы построения государственного бюджета СССР	185
§ 59. Классификация расходов и доходов союзного, республиканских и местных бюджетов	188
§ 60. Финансовое планирование	194
§ 61. Составление и рассмотрение сметы и балансов доходов и расходов	198
§ 62. Составление проекта бюджета	200
§ 63. Рассмотрение и утверждение бюджета	202
§ 64. Утверждение смет и балансов доходов и расходов	207

Глава 18. Исполнение бюджетов

§ 65. Квартальные планы исполнения бюджета	208
§ 66. Учреждения, осуществляющие кассовое исполнение государственного бюджета СССР	213
§ 67. Исполнение доходной части государственного бюджета СССР	218
§ 68. Исполнение расходной части государственного бюджета СССР. Распорядители кредитов	220
§ 69. Открытие кредитов по союзному бюджету и бюджетам союзных республик на Госбанк	224
§ 70. Финансирование капитальных вложений и открытие кредитов на спецбанки	228
§ 71. Открытие кредитов по местным бюджетам	231
§ 72. Порядок использования открытых кредитов	234
§ 73. Передвижение кредитов. Сверхсметные кредиты и дополнительные сметы	240
§ 74. Заключение бюджетов. Отчеты по исполнению государственного бюджета СССР	243
§ 75. Финансово-бюджетная дисциплина	245

Глава 19. Специальные средства учреждений, состоящих на социальном, республиканских и местных бюджетах. Депозиты.

§ 76. Специальные средства	249
§ 77. Депозиты	253

Глава 20. Бюджет государственного социального страхования 254

РАЗДЕЛ V

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ТРУДОВЫЕ СБЕРЕГАТЕЛЬНЫЕ КАССЫ

Глава 21. Организация сберегательного дела в СССР

§ 78. Значение и задачи сберегательных касс	260
§ 79. Организационное построение системы сберегательных касс	261

Глава 22. Операции государственных трудовых сберегательных касс

§ 80. Вклады населения	264
§ 81. Вклады организаций	272
§ 82. Безналичные расчеты	273
§ 83. Переводные операции	274
§ 84. Аккредитивные операции	274
§ 85. Комиссионные операции	276

РАЗДЕЛ VI

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРАХОВАНИЕ СССР

Глава 23. Организация государственного страхования СССР

§ 86. Советское социалистическое страхование и страховое право	277
§ 87. Организационные принципы советского страхования	281
§ 88. Страховые органы	283
§ 89. Основные подразделения государственного страхования	285

Глава 24. Государственное имущественное страхование

§ 90. Обязательное окладное страхование	287
§ 91. Добровольное имущественное страхование	288

Глава 25. Личное страхование

§ 92. Смешанное страхование жизни	293
§ 93. Упрощенное смешанное страхование жизни	294
§ 94. Страхование на случай смерти и инвалидности	294
§ 95. Страхование от несчастных случаев	294
§ 96. Страхование пассажиров	295

Глава 26. Страховое обеспечение, страховые платежи и ликвидация убытков

§ 97. Размеры страхового обеспечения	295
§ 98. Страховые платежи	297
§ 99. Определение и возмещение убытков	299

РАЗДЕЛ VII

ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ И КРЕДИТ

Глава 27. Правовые основы денежной системы и денежного обращения СССР

100. Денежная система СССР	302
101. Валютное законодательство СССР	306

Глава 28. Краткосрочный и долгосрочный кредит и расчеты

102. Сущность и значение кредита	308
103. Кредитная система СССР	312
104. Организация расчетов	316
105. Краткосрочное кредитование	326
106. Долгосрочное кредитование	335

РАЗДЕЛ VIII

ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

Глава 29. Правовые основы финансового контроля СССР

107. Значение финансового контроля	341
108. Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР	347
109. Внутриведомственный финансовый контроль	351
110. Главные и старшие бухгалтеры	353
111. Общественно-финансовый контроль	354

Цена 8 р. 50 к. Переплет 50 к.

Редактор В. П. Усков. Подписано к печати 23/IX 1946 г. Печ. л. 22 1/2. Уч.-изд. л. 24,2.
В печ. л. 44680. зн. А 10352. Зак. 1425. Тираж 20000.

3-я типография «Красный пролетарий» треста «Полиграфкнига» ОГИЗа при
Совете министров РСФСР. Москва, Краснопролетарская, 16.